Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/7810

10. 09. 90

Sachgebiet 63

Unterrichtung

durch den Bundesrechnungshof

Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 1990 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung (einschließiich der Feststellungen zur Jahresrechnung des Bundes 1988)

Inhaltsverzeichnis

Zugeleitet mit Schreiben des Präsidenten des Bundesrechnungshofes — I 1 — 20 81 02 (90) — vom 10. September 1990 gemäß § 97 Abs. 1 der Bundeshaushaltsordnung.

1 Vorbemerkung

1.1 Gegenstand der Bemerkungen

Der Bundesrechnungshof hat bedeutsame Prüfungsergebnisse in Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung zusammengefaßt. Sie betreffen auch die Sondervermögen des Bundes und bundesunmittelbare sowie sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts (§§ 111, 112 BHO, § 55 HGrG). In die Bemerkungen sind Ergebnisse der Vorprüfung einbezogen.

Die Bemerkungen sind nicht auf ein Haushaltsjahr beschränkt (s. § 97 Abs. 3 BHO). Das gilt auch für die Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1988 (vgl. Nr. 2), die besondere Bedeutung für die Entscheidung über die Entlastung haben. Die Bemerkungen erfassen Prüfungsergebnisse so zeitnah wie möglich.

Der Bundesrechnungshof kommt auf frühere Bemerkungen zurück, soweit Beschlüssen des Deutschen Bundestages nicht hinreichend Rechnung getragen worden ist.

Über inzwischen ausgeräumte Beanstandungen berichtet der Bundesrechnungshof dann, wenn die ihnen zugrundeliegenden Sachverhalte Aufschluß über die Haushalts- und Wirtschaftsführung in bestimmten Bereichen geben oder den Sachverhalten beispielhafte Bedeutung zukommt.

In besonderen Abschnitten berichtet der Bundesrechnungshof über seine Beratungstätigkeit (vgl. Nr. 75) und über die Beratungstätigkeit des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (vgl. Nr. 76).

Außerdem wird zur Unterrichtung des Deutschen Bundestages und des Bundesrates über bedeutsame Fälle, in denen die Verwaltung Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt ist, in einer Kurzfassung berichtet (vgl. Nr. 77).

Die Bundesminister und die betroffenen juristischen Personen des öffentlichen Rechts hatten Gelegenheit, zu den ihre Geschäftsbereiche berührenden Sachverhalten Stellung zu nehmen. Soweit sie abweichende Auffassungen vorgebracht oder Ergänzungen zu den Sachverhalten vorgetragen haben, kommt dies in den Bemerkungen zum Ausdruck. Im übrigen sind die Prüfungsfeststellungen in der Regel schon vorher, soweit anderes nicht ausdrücklich erwähnt ist, mit den geprüften Stellen erörtert worden. Es kann daher davon ausgegangen werden, daß über die dargestellten Sachverhalte Meinungsverschiedenheiten nicht bestehen.

1.2 Politische Entscheidungen

Politische Entscheidungen als solche im Rahmen des geltenden Rechts unterliegen nicht der Beurteilung durch den Bundesrechnungshof. Prüfungserkenntnisse, die die Voraussetzungen oder Auswirkungen derartiger Entscheidungen betreffen, können aber eine Überprüfung durch die zuständigen Stellen gerechtfertigt erscheinen lassen; insoweit hält es der Bundesrechnungshof für geboten, hierüber oder über die Umsetzung derartiger Entscheidungen zu berichten.

1.3 Prüfungsumfang

1.3.1

Die Prüfung des Bundesrechnungshofes erfaßt regelmäßig alle Einzelpläne des Bundeshaushaltsplanes, Sondervermögen des Bundes, insbesondere Deutsche Bundesbahn und Deutsche Bundespost, sowie bundesunmittelbare und sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts und die Betätigung des Bundes bei privatrechtlichen Unternehmen.

1.3.2

Der Bundesrechnungshof prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung — zum Teil in abgegrenzten Bereichen — der juristischen Personen des privaten Rechts u. a. dann, wenn eine Prüfung durch ihn vereinbart ist (§ 104 Abs. 1 Nr. 3 BHO) oder wenn sie nicht Unternehmen sind und in ihrer Satzung mit Zustimmung des Bundesrechnungshofes eine Prüfung vorgesehen ist (§ 104 Abs. 1 Nr. 4 BHO). Solche Prüfungsrechte bestehen bei einigen Körperschaften.

1.3.3

Der Bundesrechnungshof setzt für seine Prüfungstätigkeit Schwerpunkte und macht von der Möglichkeit Gebrauch, seine Prüfungen auf Stichproben zu beschränken (§ 89 Abs. 2 BHO). Auch unter Einbeziehung der Kapazität der Vorprüfungsstellen kann damit nur ein geringer Teil des ständig wachsenden Prüfungsstoffes erfaßt werden. Die Tatsache, daß einige Ressorts in diesen Bemerkungen umfangreicher, andere dagegen weniger oder gar nicht behandelt werden, läßt nicht den Schluß zu, daß die Ressorts unterschiedliches Gewicht auf die Einhaltung der für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze gelegt haben. Allerdings bemüht sich der Bundesrechnungshof, im Verlauf größerer Zeitabschnitte alle wesentlichen Bereiche der Haushalts- und Wirtschaftsführung zu erfassen und

die Stichproben so auszuwählen, daß sie ein aussagekräftiges Bild von dem jeweiligen Teilbereich vermitteln. Die Berichterstattung über mehrere Jahre hinweg läßt daher eher erkennen, wie sich die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes insgesamt entwickelt hat.

1.3.4

Nach § 79 Abs. 4 Nr. 2 BHO regelt der Bundesminister der Finanzen das Nähere über die Einrichtung der Bücher und Belege im Einvernehmen mit dem Bundesrechnungshof. Unter den Regelungsbereich des § 79 BHO fallen auch alle automatisierten Verfahren des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens, insbesondere für die Berechnung und Festsetzung von Zahlungen, Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln, Erteilung von Kassenanordnungen, Zahlbarmachung sowie Buchführung und Rechnungslegung. Dies gilt auch für alle Verfahren außerhalb der Bundesverwaltung, mit denen Bundesmittel bewirtschaftet werden. Bei diesen Verfahren prüft der Bundesrechnungshof, ob die Vollständigkeit, Transparenz und Richtigkeit der Buchführung sowie die Nachprüfbarkeit der Entscheidungen einschließlich der Verantwortlichkeiten gewährleistet sind. Diese Aufgabe gewinnt an Bedeutung, weil die Datenverarbeitung auf dem Gebiet des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens immer stärker eingesetzt wird.

1.4 Vorprüfung

1.4.1

Der Bundesrechnungshof stützt sich bei der Prüfung der Rechnung sowie der Haushalts- und Wirtschaftsführung auf die Vorprüfungsstellen (§ 100 BHO); deren Prüfungsergebnisse fließen in die Bemerkungen ein.

1.4.2

Der Bundesrechnungshof hat dem Rechnungsprüfungsausschuß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zur Stellung der Vorprüfungsstellen in der Bundesverwaltung zuletzt im Dezember 1983 berichtet. Der Ausschuß hat daraufhin mit Beschluß vom 15. März 1984 die Bundesregierung ersucht, im Zusammenwirken mit dem Bundesrechnungshof die Arbeit der Vorprüfungsstellen unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu verbessern. Aufgrund der im Jahre 1985 vorgenommenen Änderungen der BHO (BGBl. I S. 1445) und der Vorprüfungsordnung für die Bundesverwaltung — VPOB — (MinBlFin 1985 S. 494) wurde eine Reihe von Verbesserungen geschaffen.

Die Regelung in der Neufassung des § 100 Abs. 5 BHO, die das Einvernehmen des Bundesrechnungshofes vorsieht, gewährleistet dessen sachgerechte Beteiligung bei Entscheidungen der Verwaltung über Stellenausstattung und personelle Besetzung der Vorprüfungsstellen.

1.4.3

Auf der Grundlage der neuen Regelungen in der VPOB hat der Bundesrechnungshof im Einvernehmen mit den obersten Bundesbehörden die Zusammenfassung von Vorprüfungsaufgaben nach sachlichen Gesichtspunkten — ungeachtet der sonstigen Zuständigkeiten — vereinbart. Dies betrifft zum einen die Einrichtung von insgesamt vier Prüfergruppen „Datenverarbeitung" — davon eine mit ressortübergreifender Zuständigkeit — mit dem Ziel sachgerechter Vorprüfung in dem ständig wachsenden Bereich der Informationstechnik und -verarbeitung. Zum anderen wurde bei einem Ressort eine Prüfergruppe „Technik" eingerichtet, die sich übergreifend mit speziell naturwissenschaftlich-technischen Fragestellungen befaßt, u. a. bei der Beschaffung und dem Betrieb technischer Einrichtungen, Anlagen und Geräte sowie mit der Wirtschaftlichkeit naturwissenschaftlich-technischer Arbeitsbereiche.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof auf der Grundlage von Ermächtigungen der obersten Bundesbehörden nach Nr. 2.2.2 VPOB zur Vorprüfung der Personal- und Versorgungsausgaben wiederholt Prüfergruppen gebildet, in denen unter Leitung eines Vorprüfungsbeamten fachlich qualifizierte Prüfer mehrerer Vorprüfungsstellen zusammengefaßt und über ihren sonstigen räumlichen Zuständigkeitsbereich hinaus eingesetzt wurden. Ausgenommen von diesen ressortübergreifenden Vorprüfungstätigkeiten blieben bisher das Bundespräsidialamt sowie die Verwaltungen des Deutschen Bundestages, des Bundesrates und des Bundesverfassungsgerichtes.

1.4.4

Die Vorprüfung bei der Deutschen Bundespost wird im Zuge der Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens und der Deutschen Bundespost derzeit an die veränderten Verhältnisse angepaßt.

Der frühere Prüfungsdienst für die Deutsche Bundesbahn wurde auf der Grundlage ausführlicher Erörterungen im Haushaltsausschuß und im Rechnungsprüfungsausschuß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahre 1989 durch eine Vereinbarung zwischen dem Bundesminister für Verkehr, dem Bundesminister der Finanzen, dem Vorstand der Deutschen Bundesbahn und dem Bundesrechnungshof zu Vorprüfungsstellen im Sinne der BHO umgestaltet.

1.4.5

Nach wie vor unzureichend ist aus der Sicht des Bundesrechnungshofes die Situation der Vorprüfung für die bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Dort gibt es grundsätzlich keine Vorprüfungspflicht im Sinne des § 100 BHO; eine Vorprüfung findet nur statt, wenn ein Gesetz dies vorschreibt (so für die Bundesanstalt für Arbeit). Andere

große juristische Personen des öffentlichen Rechts, die Mittel aus dem Bundeshaushalt erhalten (z. B. Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, Landesversicherungsanstalten) haben interne Prüfungseinrichtungen. Diese kann der Bundesrechnungshof mangels entsprechender Weisungsrechte nicht wie Vorprüfungsstellen bei der Finanzkontrolle einsetzen und nutzen. Daraus ergeben sich bedeutsame Lücken für die externe Finanzkontrolle. Die hierzu vom Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages bei Verabschiedung des Bundesrechnungshofgesetzes als notwendig erachtete Regelung (Drucksache 10/3510 S. 6) erscheint deshalb dringlich.

1.4.6

Noch nicht abgeschlossen ist die Entwicklung der Vorprüfung in einem weiteren bedeutsamen Teilbereich. Soweit die Länder Teile des Bundeshaushaltsplanes ausführen, Ersatz von Aufwendungen erhalten oder Mittel oder Vermögensgegenstände des Bundes verwalten, ergibt sich für sie die Verpflichtung zur Durchführung einer Vorprüfung unter entsprechender Anwendung der Vorschriften der BHO aus § 56 Abs. 3 des HGrG. Der Bundesrechnungshof sucht im Hinblick auf Meinungsverschiedenheiten mit den Ländern über die Auslegung dieser Vorschrift durch den Abschluß von Vereinbarungen gemäß § 56 Abs. 3 letzter Halbsatz HGrG mit den Ländern und ihren obersten Rechnungsprüfungsbehörden die Vorprüfung sicherzustellen. Zu den bereits bestehenden Regelungen für sechs Länder sind in den letzten Jahren Vereinbarungen mit den Ländern Baden-Württemberg, Berlin und Schleswig-Holstein hinzugekommen; mit der Freien und Hansestadt Hamburg laufen gegenwärtig Verhandlungen.

Mit der Aufteilung von Verantwortlichkeiten zur Sicherstellung ausreichender Vorprüfungstätigkeit zwischen dem Bundesrechnungshof und den Ländern tragen diese Vereinbarungen im allgemeinen dazu bei, prüfungsfreie Räume zu verhindern. Nicht erreicht werden kann dieses Ziel jedoch, wenn — wie im Saarland — bestimmte Ausgabemittel absprachegemäß für den Landesrechnungshof vorzuprüfen sind, die Landesregierung die hierzu notwendigen Vorprüfungsstellen jedoch nicht einrichtet.

1.5 Zusammenarbeit mit anderen Prüfungseinrichtungen

1.5.1

Waffensysteme werden in der NATO zunehmend als Gemeinschaftsprojekte mehrerer Staaten entwickelt und beschafft. Wesentliche Entscheidungen zur Durchführung der Projekte werden nicht mehr auf nationaler Ebene, sondern von gemeinsamen Einrichtungen (Lenkungsausschüsse, Programmbüros) getroffen. Die Rechnungshöfe sind aufgerufen, neue Formen der Zusammenarbeit zu finden, um solche Vorhaben möglichst umfassend und effizient prüfen zu können.

Die bilateralen Beziehungen zum General Accounting Office der Vereinigten Staaten von Amerika und zu den Obersten Rechnungskontrollbehörden verschiedener europäischer Staaten haben über den Erfahrungsaustausch hinaus die Grundlage für gemeinsame Prüfungen internationaler Rüstungsvorhaben geschaffen:

1.5.1.1

Das General Accounting Office und der Bundesrechnungshof haben erstmals ein deutsch-amerikanisches Rüstungsvorhaben, nämlich das Flugkörper-Abwehrsystem RAM (Rolling Airframe Missile), gemeinsam untersucht und ihre Feststellungen und Empfehlungen abgestimmt.

Die gemeinsamen Prüfungsergebnisse und Empfehlungen zur Überprüfung des Bedarfs sowie zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit dieses Beschaffungsverfahrens sind — soweit für den Bund von Bedeutung — in Nr. 29 der Bemerkungen enthalten.

1.5.1.2

Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages hat die Freigabe der Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen im Bundeshaushalt für die Entwicklung des Jagdflugzeuges 90 — European Fighter Aircraft — am 4. Mai 1988 unter der Voraussetzung beschlossen, daß die nationalen Rechnungshöfe der am Vorhaben beteiligten Staaten (Bundesrepublik Deutschland, Vereinigtes Königreich, Italien und Spanien) unabhängig von der Prüfungszuständigkeit des Rechnungsprüfungsamtes der NATO alle Auskünfte erhalten und alle Unterlagen einsehen können, die sie für die Prüfung der Betätigung ihrer Regierungen in den Organen der NEFMA (NATO-European Fighter Aircraft Management and Development Agency) für erforderlich halten. Die daraufhin getroffene Vereinbarung der vier beteiligten Regierungen hat zu einer engen Zusammenarbeit des Rechnungsprüfungsamtes der NATO und der vier nationalen Rechnungshöfe bei der inhaltlichen und zeitlichen Abstimmung ihrer Erhebungen bei der NEFMA geführt.

1.5.2

Im Februar 1990 hat der Bundesrechnungshof erstmals mit der damaligen Staatlichen Finanzrevision im Ministerium der Finanzen und Preise der DDR eine Zusammenarbeit bei der Prüfung der ordnungsgemäßen Verwendung der Mittel aus dem gemeinsamen Fonds zur Finanzierung von Reisezahlungsmitteln (sogenannter Reisedevisenfonds) vereinbart und gemäß dieser Vereinbarung auch Erhebungen durchgeführt.

Aufgrund des Verwaltungsabkommens zwischen den beiden deutschen Staaten über das Verfahren zur Gewährung von Leistungen an Stellen in der DDR, das auch das Recht des Bundesrechnungshofes zur Prüfung der Weiterleitung und Verwendung der Leistun-

gen in der DDR begründet, haben der Bundesrechnungshof und die Staatliche Finanzrevision in einer weiteren Vereinbarung die Zuständigkeiten beider Prüfungsinstitutionen klargestellt. Dabei geht es um die Fälle, in denen Leistungen der Bundesrepublik Deutschland allein oder neben anderen Mitteln an private oder staatliche Stellen in der DDR fließen.

1.5.3

Der Bundesrechnungshof ist Mitglied der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) und beabsichtigt, auch in der geplanten Europäischen Regionalorganisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (EUROSAI) mitzuarbeiten. Die Ausrichtung des XIII. INTOSAI-Weltkongresses im Juni 1989 in Berlin und die damit verbundene Übernahme des Vorsitzes im Präsidium der INTOSAI durch den Präsidenten des Bundesrechnungshofes haben zu einer Intensivierung auch des bilateralen Erfahrungsaustausches zwischen dem Bundesrechnungshof und ausländischen Finanzkontrollbehörden geführt. Ein Schwerpunkt der bilateralen Beziehungen liegt auf dem Erfahrungsaustausch mit Rechnungskontrollbehörden der sozialistischen und ehemals sozialistischen Staaten Europas. So hat der Bundesrechnungshof den Aufbau eines unabhängigen Staatsrechnungshofes in Ungarn durch Seminarveranstaltungen und Beratungstätigkeit aktiv unterstützt.

1.5.4

Innerhalb der Europäischen Gemeinschaften arbeitet der Bundesrechnungshof im sogenannten „Kontaktausschuß" mit dem Europäischen Rechnungshof und den Rechnungshöfen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften zusammen. Dabei stehen Fragen der Prüfung von Einnahmen und Ausgaben der Europäischen Gemeinschaften in den Mitgliedstaaten im Vordergrund.

Die Präsidenten der Rechnungshöfe der Europäischen Gemeinschaften und ihrer Mitgliedstaaten haben sich bei ihrer letzten Konferenz im September 1989 in Den Haag nachdrücklich dafür ausgesprochen, denjenigen Nationalen Rechnungskontrollbehörden, deren Befugnisse noch hinter denen des Europäischen Rechnungshofes zurückbleiben, Befugnisse und Zuständigkeiten zu verleihen, die denen des Europäischen Rechnungshofes entsprechen. Dabei geht es insbesondere darum, in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften Prüfungen auch auf Wirtschaftlichkeit und Erhebungsrechte bei Subventionsempfängern zu ermöglichen.

1.5.5

Der Bundesrechnungshof unterstützt auch die Entwicklungszusammenarbeit der Bundesregierung durch die Entsendung von Fachreferenten auf dem Gebiet der staatlichen Finanzkontrolle zu Seminaren im In- und Ausland.

1.6 Mitwirken des Bundesrechnungshofes bei der Prüfung von internationalen Einrichtungen und bei der Finanzkontrolle der Vereinten Nationen

1.6.1

Die Bundesrepublik Deutschland ist Mitglied bei internationalen (zwischenstaatlichen) und supranationalen (überstaatlichen) Einrichtungen. Ausgaben für Vorhaben, die aufgrund inter- oder supranationaler Vereinbarungen abgewickelt werden, unterliegen — soweit nicht etwas anderes bestimmt ist — der Rechnungsprüfung durch die jeweiligen inter- oder supranationalen Kontrolleinrichtungen. In diesen Fällen kann der Bundesrechnungshof nur das Handeln des zuständigen Bundesministers prüfen.

Für die externen Prüfungsorgane dieser Einrichtungen stellt in vielen Fällen auch die Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat Prüfer, soweit die Prüfungsorgane nicht — wie die der NATO und der Europäischen Gemeinschaften — mit hauptamtlichen Kräften besetzt sind. Nach dem Stand von Mitte 1990 üben neun Beamte des Bundesrechnungshofes zusätzlich zu ihrem Hauptamt eine Nebentätigkeit bei insgesamt sechs internationalen Einrichtungen aus. Über das Ergebnis ihrer Prüfungen berichten sie den Kontrollorganen dieser Einrichtungen unmittelbar.

1.6.2

Der Präsident des Bundesrechnungshofes ist seit 1. Juli 1989 für die Dauer von drei Jahren Mitglied des dreiköpfigen Board of Auditors der Vereinten Nationen (VN). Er wird bei der Wahrnehmung seiner Prüfungsaufgaben von insgesamt 18 Prüfungsbeamten des Bundesrechnungshofes unterstützt (Stand Mitte 1990). Darüber hinaus wurden auch Beamte der Landesrechnungshöfe bei der Finanzkontrolle der VN eingesetzt. Ein weiterer Beamter des Bundesrechnungshofes ist als Director of External Audit mit Dienstsitz in New York Mitglied des Audit Operations Committee, das die Beschlüsse des Board of Auditors vorbereitet und die Prüfungstätigkeit der drei beteiligten Finanzkontrollinstitutionen koordiniert.

Die deutsche Prüfungszuständigkeit umfaßt das Entwicklungsprogramm (UNDP) und den Bevölkerungsfonds (UNFPA) der VN in New York, Einrichtungen der VN mit Sitz in Europa (Genf, Wien, Den Haag) sowie die Wirtschaftskommission für Afrika in Addis Abeba. Örtliche Erhebungen wurden auch an anderen Orten bei Länderbüros und Entwicklungsprojekten der VN durchgeführt.

Die Ergebnisse des ersten Prüfungsjahres unter deutscher Beteiligung sind in die Jahresberichte eingegangen, die das Board of Auditors im Juni 1990 verabschiedet und der Generalversammlung der VN zugeleitet hat.

2 Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1988

(einschließlich eines Überblicks über die finanzwirtschaftliche Entwicklung)

2.1 Entlastung für das Haushaltsjahr 1987; Grundlage der Haushaltsführung, Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsjahr 1988

2.1.1

Für das Haushaltsjahr 1987 haben der Deutsche Bundestag am 20. Juni 1990 und der Bundesrat am 16. Februar 1990 der Bundesregierung gemäß Artikel 114 GG i. V. m. § 114 BHO Entlastung erteilt (Plenarprotokoll 11/216; Drucksache 11/7112).

2.1.2

Die Haushaltsführung im Haushaltsjahr 1988 richtete sich nach dem Haushaltsgesetz 1988 vom 18. Dezember 1987 in der Fassung des Nachtragshaushaltsgesetzes vom 26. Oktober 1988, das die Einnahmen und Ausgaben auf 275,4 Mrd. DM feststellte.

2.1.3

Die Einnahmen ohne Kredite und Münzeinnahmen lagen um 1,3 v. H. (die nachfolgenden Zahlen sind durchweg gerundet) über dem Einnahme-Soll; im Vorjahr blieben sie um 1,9 v. H. hinter dem Soll zurück. Die Ist-Einnahmen verringerten sich gegenüber dem Vorjahr um 0,7 v. H.; im Haushaltsjahr 1987 hatte die Steigerungsrate gegenüber dem Vorjahr 1,2 v. H. betragen.

Steuermindereinnahmen haben sich vor allem bei der Umsatzsteuer und der Lohnsteuer ergeben. Demgegenüber lag das Aufkommen insbesondere bei der veranlagten Einkommensteuer über dem Soll.

Bei den Verwaltungseinnahmen blieben insbesondere die Einnahmen aus der Veräußerung von Anteilsrechten des Bundes und aus der Liquidation von Bundesunternehmen hinter dem Soll zurück. Mehreinnahmen sind bei der Veräußerung von beweglichen Sachen sowie der Ablieferung der Deutschen Bundespost zu verzeichnen.

Bei den übrigen Einnahmen werden bedeutende Mindereinnahmen im Bereich der Kredite vom Kreditmarkt (3,246 Mrd. DM) ausgewiesen. Mehreinnahmen sind insbesondere bei den Vergütungen und Leistungen der Europäischen Gemeinschaften für die Aussetzung von Referenzmengen bei der Milch und für die Aufgabe der Milcherzeugung sowie den Darlehensrückflüssen von der Kreditanstalt für Wiederaufbau aus Aufwendungsdarlehen (Regionalprogramm) festzustellen.

2.1.4

Die Ausgaben (ohne haushaltstechnische Verrechnungen und durchlaufende Mittel) haben das Soll geringfügig (0,01 v. H.) unterschritten; sie wuchsen gegenüber dem Vorjahr (Ist) um 2,4 v. H. (1987: 2,9 v. H.).

Minderausgaben sind insbesondere im Bereich der bedingungsgemäßen Entschädigungen aus Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, der Zahlungen zur Abwendung oder Minderung von Schäden und der Kosten der Gewährleistungen entstanden; ferner bei den Zuschüssen zur Entwicklung von zivilen Flugzeugen. Mehrausgaben sind vor allem bei der Arbeitslosenhilfe entstanden und beim Kindergeld für Berechtigte, die das Kindergeld nach § 15 Bundeskindergeldgesetz von der Bundesanstalt für Arbeit — Kindergeldkasse — erhalten; ferner bei der Erneuerung, dem Um-, Aus- und Neubau von Bundesautobahnen einschließlich der Schallschutzmaßnahmen.

Der Bundesminister der Finanzen (Bundesminister) hat die wesentlichen Abweichungen vom Haushaltssoll in Nr. 3.5 des Abschlußberichtes sowie in Nr. 4.7 und 4.8 der Übersichten zur Haushaltsrechnung dargestellt.

2.1.5

Die Entwicklung der Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben (ohne Münzeinnahmen, Haushaltskredite, haushaltstechnische Verrechnungen und durchlaufende Mittel) in den Jahren 1979 bis 1989 ergibt sich aus dem Schaubild 1 (s. S. 13).

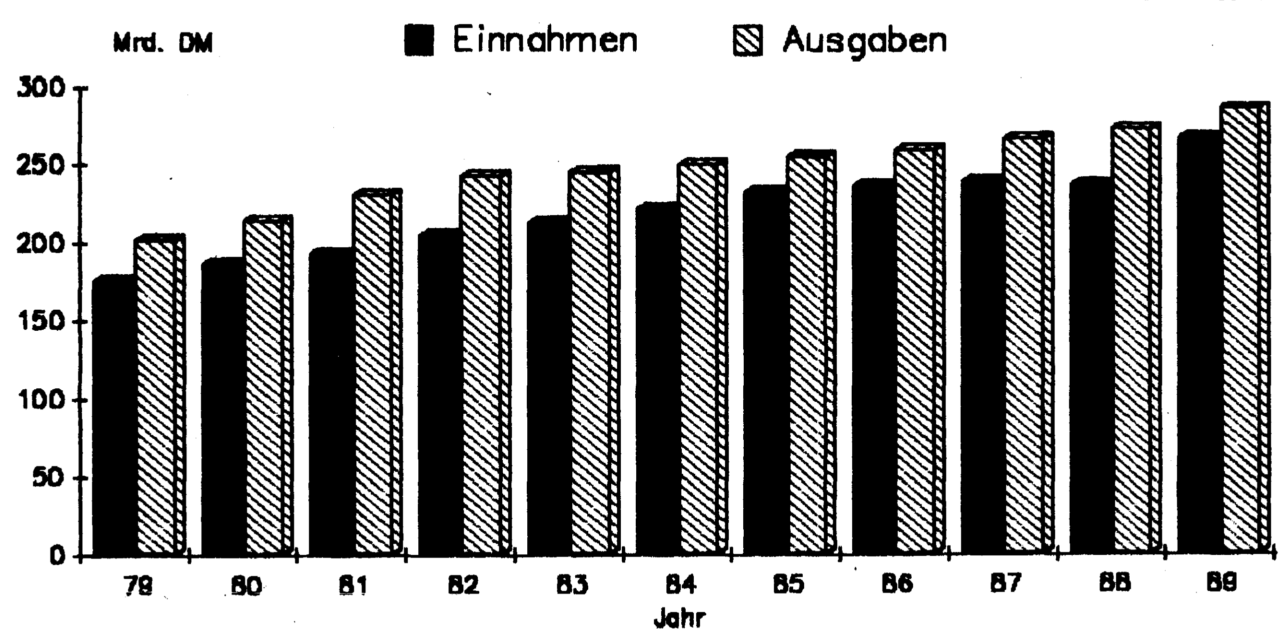
2.2 Kassenmäßiger Abschluß, Finanzierungsrechnung

2.2.1

Das kassenmäßige Jahres- und Gesamtergebnis schließt für das Haushaltsjahr 1988 mit Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in Höhe von 275,801 Mrd. DM ausgeglichen ab (Nr. 2.1.1 der Haushaltsrechnung).

Der Ausgleich des kassenmäßigen Jahresergebnisses wird durch den Vermerk bei Kapitel 32 01 zugelassen, wonach Einnahmen aus Kreditaufnahmen in das folgende Haushaltsjahr umgebucht und am Anfang des folgenden Haushaltsjahres eingehende Einnahmen aus Kreditaufnahmen noch zugunsten des abzuschließenden Haushaltsjahres gebucht oder umgebucht werden dürfen. Im Haushaltsjahr 1988 wurde zum Ausgleich des kassenmäßigen Jahresergebnisses bei Kapitel 32 01 Titel 325 11 ein Betrag von

Schaubild 1



6,425 Mrd. DM in das Haushaltsjahr 1989 umgebucht; aus dem Haushaltsjahr 1987 wurde ein Betrag von 7,147 Mrd. DM übernommen (vgl. Nr. 2.8.2).

2.2.2

Die Finanzierungsübersicht zum Bundeshaushaltsplan 1988 sah einen Finanzierungssaldo von 39,134 Mrd. DM vor. Infolge von Mehreinnahmen (3,116 Mrd. DM) und Minderausgaben (0,026 Mrd. DM) verringerte sich dieser Betrag um 3,170 Mrd. DM[1]) auf 35,963 Mrd. DM (Nr. 2.1.2 der Haushaltsrechnung).

2.3 Mitteilung nach § 97 Abs. 2 Nr. 1 BHO

Der Bundesrechnungshof und die Vorprüfungsstellen haben für das Haushaltsjahr 1988 keine Abweichungen zwischen den Beträgen festgestellt, die in der Bundeshaushaltsrechnung und der Vermögensrechnung sowie in den Büchern aufgeführt sind. Dies gilt auch für die Rechnungen der Sondervermögen. Soweit die Einnahmen und Ausgaben stichprobenweise geprüft worden sind, waren diese im allgemeinen ordnungsgemäß belegt.

2.4 Globale Minderausgaben

Im Haushaltsjahr 1988 waren folgende globale Minderausgaben veranschlagt:

Kapitel 11 13	Titel 972 01	32 000 000 DM
Kapitel 30 01	Titel 972 01	190 000 000 DM
Kapitel 60 02	Titel 972 01	340 000 000 DM
Kapitel 60 02	Titel 972 02	700 000 000 DM
		1 262 000 000 DM

[1]) Einschließlich Saldo der durchlaufenden Mittel (0,028 Mrd. DM)

Nach der Haushaltsrechnung wurden die globalen Minderausgaben innerhalb der entsprechenden Einzelpläne der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, für Forschung und Technologie sowie des Einzelplanes Allgemeine Finanzverwaltung erwirtschaftet. Die nach § 4 Abs. 12 des Haushaltsgesetzes 1988 vorgesehenen Einsparungen beim Eigenverbrauch im staatlichen und staatsnahen Bereich (Kapitel 60 02 Titel 972 01) wurden bei verschiedenen Einzelplänen erbracht; die Einzelheiten sind aus der Aufstellung des Bundesministers in dem Vorwort zu Kapitel 60 02 Titel 972 01 der Haushaltsrechnung ersichtlich.

2.5 Über- und außerplanmäßige Ausgaben

2.5.1

Im Haushaltsjahr 1988 wurden Mehrausgaben in Höhe von 1,712 Mrd. DM über- und außerplanmäßig geleistet.

Es entfielen auf

überplanmäßige Ausgaben	1 697,720 Mio. DM
außerplanmäßige Ausgaben	14,008 Mio. DM.

Der Gesamtbetrag entspricht 0,6 v. H. der Soll-Ausgaben in Höhe von 275,4 Mrd. DM.

Die Haushaltsüberschreitungen waren um 1 286,5 Mio. DM geringer als im Vorjahr. Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben wurden insbesondere verursacht durch gesetzlich begründete Ausgaben bei der vom Bund zu zahlenden Arbeitslosenhilfe und beim Kindergeld.

Die Haushaltsüberschreitungen sind im einzelnen in Nr. 3.4 und Nr. 4.1 der Haushaltsrechnung dargestellt.

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben konnten durch Einsparungen (Minderausgaben) bei anderen Ausgaben gedeckt werden.

2.5.2

Ohne Einwilligung des Bundesministers sind bei 13 Einzelplänen insgesamt 134,251 Mio. DM über- und außerplanmäßig ausgegeben worden (im Vorjahr bei 13 Einzelplänen 54,643 Mio. DM).

Davon entfallen auf die Einzelpläne:

Übersicht 1

	Zahl der Posten	in Mio. DM
Bundesminister für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit	11	104,291
Bundesminister für Wirtschaft	3	26,318
Bundesminister des Innern ...	8	2,649
	22	133,258
10 weitere Einzelpläne	29	0,992
	51	134,251 [1]

[1]) Abweichung durch Runden von Zahlen

In 33 der 51 Fälle handelt es sich nach der Jahresrechnung um Posten, die erst bei oder nach Rechnungsabschluß festgestellt wurden (im Vorjahr 23 von insgesamt 33); in 20 Fällen betrugen die Überschreitungen im einzelnen weniger als 10 000 DM. Sieben Vorgänge wurden als Vorgriffe behandelt. In 13 Fällen (Gesamtvolumen rd. 102,4 Mio. DM; dies sind 76,3 v. H. von 134,3 Mio. DM) hat der Bundesminister in der Haushaltsrechnung bestätigt, daß er bei rechtzeitiger Vorlage des Antrages seine Einwilligung nach Artikel 112 GG gegeben hätte.

In diesem Zusammenhang berichtet der Bundesrechnungshof unter Nr. 8 für das Haushaltsjahr 1989 über einen Einzelfall, in dem eine Aufrechnung von Forderungen des Bundes und der Bundesanstalt für Arbeit zu Unrecht nicht als überplanmäßige Ausgabe in Höhe von 162,3 Mio. DM ausgewiesen wurde, weil sie unzutreffend verbucht wurde.

2.6 Haushaltsreste

Die in das Haushaltsjahr 1989 übertragenen Ausgabereste belaufen sich auf insgesamt 2,704 Mrd. DM (einschließlich Vorgriffe in Höhe von 0,671 Mio. DM). Sie betragen 1,0 v. H. (im Vorjahr 1,2 v. H.) der Ist-Ausgaben.

Nach der Übersicht Nr. 4.9 zur Haushaltsrechnung hat sich der Restebestand gegenüber dem Vorjahr um 582,4 Mio. DM vermindert.

2.7 Verpflichtungsermächtigungen und deren Inanspruchnahme

Nach der Anlage zur Haushaltsübersicht (Teil I des Gesamtplanes) standen an Ermächtigungen für Maßnahmen, die den Bund zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können, insgesamt 53,608 Mrd. DM zur Verfügung.

Nach einer aufgrund der Ressortmeldungen vom Bundesminister erstellten Übersicht waren Verpflichtungsermächtigungen (einschließlich der über- und außerplanmäßigen) zum Jahresende 1988 in Höhe von 37,404 Mrd. DM in Anspruch genommen worden. Diese Inanspruchnahme läßt sich jedoch bisher nicht nachprüfen; deren Buchung wird erst im Zusammenhang mit dem automatisierten Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR-Verfahren) möglich sein. Der Bundesminister erwartet die Einführung dieses Verfahrens mit Beginn des Jahres 1991.

Über den Stand der Entwicklung des HKR-Verfahrens hat der Bundesrechnungshof zuletzt in den Bemerkungen 1989 (Drucksache 11/5383 Nr. 1.8) berichtet.

2.8 Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen und Nettokreditaufnahme

2.8.1

Die dem Bundesminister im Jahre 1988 zur Deckung von Ausgaben, zur Tilgung und zur Marktpflege zur Verfügung stehenden Kreditermächtigungen waren zum 31. Dezember 1988 wie folgt in Anspruch genommen (Nr. 3.3 der Vermögensrechnung):

Übersicht 2

	Ermächtigungsbetrag	in Anspruch genommen
	in Mrd. DM	
Restlicher Ermächtigungsbetrag aufgrund des Haushaltsgesetzes 1987	3,571	3,571
Zur Deckung von Ausgaben (§ 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 1988)	38,634	31,817
Zur Tilgung (§ 2 Abs. 2 Haushaltsgesetz 1988)	52,127	52,127
Zur Tilgung aufgrund von § 1 Abs. 2 Reichsschuldenordnung	0,458	0,458
Vorgriffsermächtigung gemäß § 2 Abs. 3 Haushaltsgesetz 1988	8,262	6,425
Zur Marktpflege (§ 2 Abs. 5 Haushaltsgesetz 1988)	2,940 [1]	2,940
Gesamtermächtigung	105,992 [2]	97,338 [2]
Bereits 1987 aufgenommen		7,147
Bruttokreditaufnahme [3]		90,191 [2]

[1]) Nach dem im Jahre 1988 zuletzt festgestellten Umlauf an Bundesanleihen und Bundesobligationen wäre eine Kreditaufnahme für Zwecke der Marktpflege bis zu einem Betrag von 26,0 Mrd. DM zulässig gewesen

[2]) Abweichung durch Runden von Zahlen

[3]) In kapitalmarktmäßiger Abgrenzung

Die nicht in Anspruch genommene Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben gemäß § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 1988 stand im Haushaltsjahr 1989 noch zur Verfügung (§ 18 Abs. 3 BHO), und zwar in Höhe von 6,817 Mrd. DM (Unterschiedsbetrag zwischen 38,634 Mrd. DM und 31,817 Mrd. DM in Übersicht 2).

Über die Ermächtigung nach § 2 Abs. 2 Haushaltsgesetz 1988 hinaus wurden aufgrund des § 1 Abs. 2 Reichsschuldenordnung Tilgungskredite in Höhe von 0,458 Mrd. DM aufgenommen, die zur Finanzierung der Einlösung von vorzeitig zurückgegebenen Bundesschatzbriefen (1988: 665,0 Mio. DM; 1987: 92,7 Mio. DM) erforderlich wurden.

Die in Anspruch genommene Vorgriffsermächtigung gemäß § 2 Abs. 3 Haushaltsgesetz 1988 in Höhe von 6,425 Mrd. DM, über die die Übergangsfinanzierung der Haushaltsjahre 1988/1989 abgewickelt wurde, ist auf die Kreditermächtigung des Haushaltsjahres 1989 anzurechnen (§ 2 Abs. 3 Satz 2 Haushaltsgesetz 1988).

Die Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten für den Ankauf von Schuldtiteln des Bundes im Wege der Marktpflege (§ 2 Abs. 5 Haushaltsgesetz 1987) wurde im Jahre 1988 in Höhe des Saldos zwischen den Einnahmen und Ausgaben bei der Marktpflege (2,940 Mrd. DM) beansprucht.

2.8.2

Die im Haushaltsplan veranschlagte Nettokreditaufnahme in Höhe von 38,634 Mrd. DM wurde um 3,246 Mrd. DM unterschritten. Einzelheiten sind in der Übersicht 3 dargestellt:

Übersicht 3

	in Mrd. DM
Bruttokreditaufnahme in kapitalmarktmäßiger Abgrenzung (vgl. Nr. 2.8.1)	90,191
Im Haushaltsjahr 1987 aufgenommen (§ 72 Abs. 6 BHO[1])	7,147
Auf das Haushaltsjahr 1989 übertragen (§ 72 Abs. 6 BHO[1])	− 6,425
Bruttokreditaufnahme in haushaltsmäßiger Abgrenzung	90,913[2])
Tilgungen (einschließlich Marktpflege)	−55,525
Nettokreditaufnahme in haushaltsmäßiger Abgrenzung	35,388

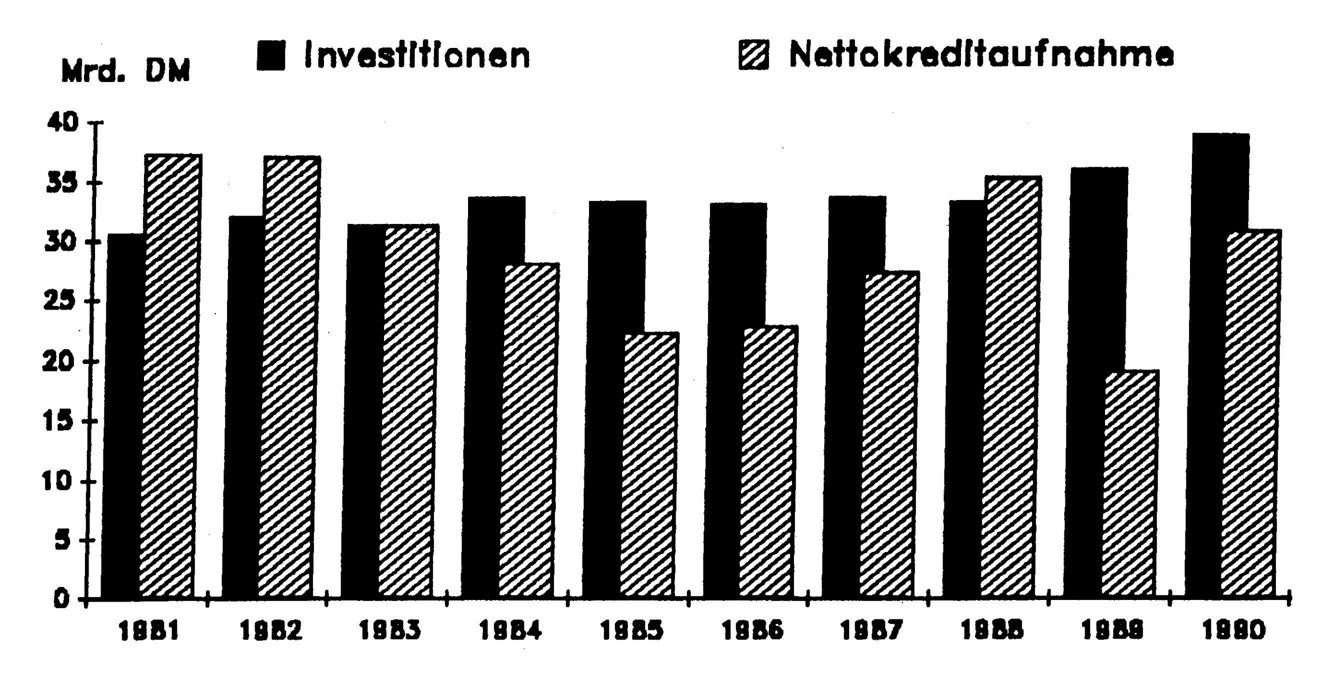
1) In Verbindung mit dem Haushaltsvermerk bei Kapitel 32 01

2) Abweichung durch Runden von Zahlen

2.8.3

Die im Haushaltsplan veranschlagte Nettokreditaufnahme lag um 4,543 Mrd. DM über dem Investitions-Soll von 34,091 Mrd. DM; im Ist-Ergebnis lag die Nettokreditaufnahme um rd. 2 Mrd. DM höher als die investiven Ausgaben von 33,374 Mrd. DM. Die Entwicklung der Ausgaben für Investitionen im Verhältnis zur Nettokreditaufnahme ist für die Jahre 1981 bis 1990 im Schaubild 2 dargestellt; dabei wurde für das Jahr 1990 die Haushaltsplanung zugrunde gelegt.

Schaubild 2



2.8.4

Nach § 3 des Haushaltsgesetzes 1988 war der Bundesminister zur Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten in Höhe von 22,032 Mrd. DM (bis zur Höhe von 8 v. H. der Summe des Haushaltes) ermächtigt. Nach § 18 Abs. 2 Nr. 2 Satz 2 BHO konnte diese Ermächtigung — jeweils nach Rückzahlung vorher in Anspruch genommener Kassenverstärkungskredite — wiederholt in Anspruch genommen werden.

Aus der Übersicht des Bundesministers über die zur vorübergehenden Verstärkung der Betriebsmittel der Bundeshauptkasse aufgenommenen Kredite (Nr. 4.11 der Haushaltsrechnung) geht hervor, daß an 134 Tagen (im Vorjahr an 153 Tagen) Kassenverstärkungskredite in Anspruch genommen wurden; der Höchstbetrag belief sich auf 9,593 Mrd. DM (im Vorjahr 8,6 Mrd. DM), das sind 3,5 v. H. der Summe des Haushaltes (im Vorjahr 3,2 v. H.). Die Buchkredite der Deutschen Bundesbank, die nach § 20 Abs. 1 Nr. 1 a des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank auf 6 Mrd. DM begrenzt sind, waren mit 3,5 oder 3,0 v. H. zu verzinsen. Die Zinssätze für die bei Kreditinstituten aufgenommenen Kassenverstärkungskredite betrugen zwischen 3,3 und 5,0 v. H. An Zinsen für Kassenverstärkungskredite mußten insgesamt 40,8 Mio. DM (im Vorjahr 34,4 Mio. DM) gezahlt werden. Der Buchkredit der Deutschen Bundesbank wies am 31. Dezember 1988 keinen Bestand aus.

2.9 Schulden und finanzwirtschaftliche Entwicklung

2.9.1

Die Gesamtverschuldung des Bundes (ohne Sondervermögen) betrug am Ende des Haushaltsjahres 1988 475,169 Mrd. DM (s. Nr. 3.2 der Vermögensrechnung). Sie setzt sich aus folgenden Beträgen zusammen:

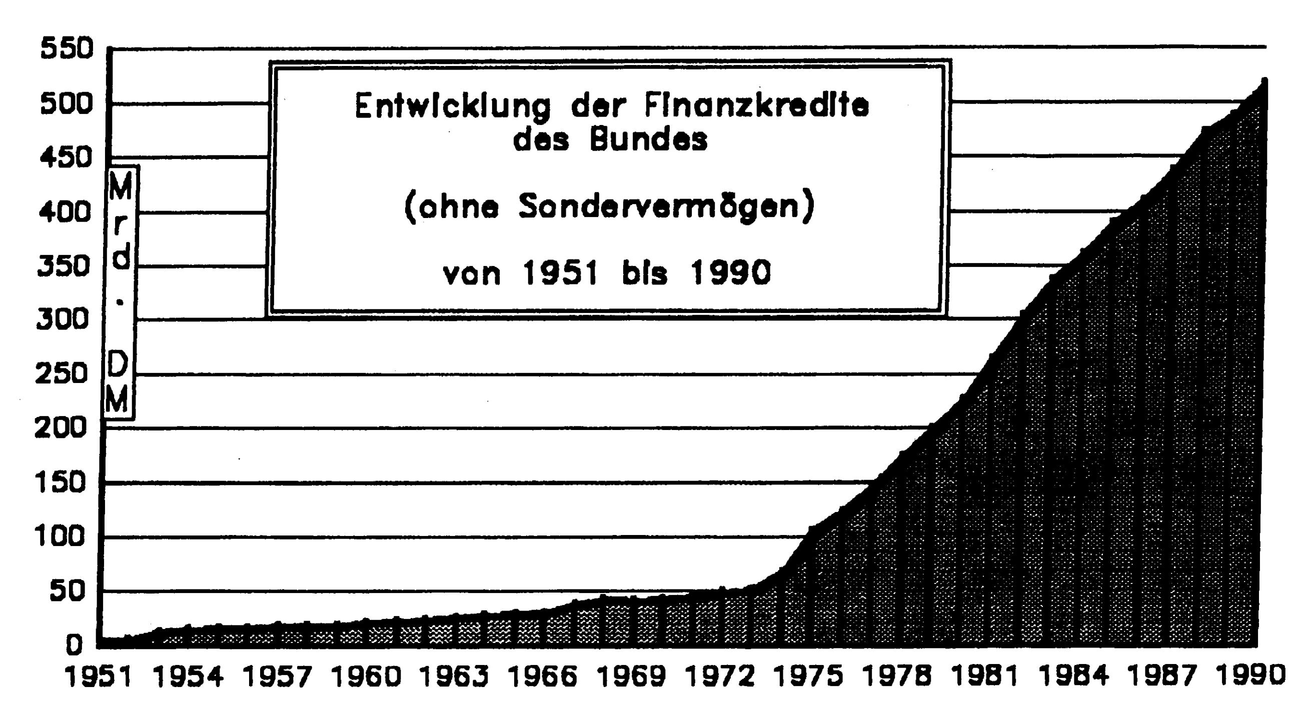
Übersicht 4

	in Mrd. DM
Finanzkredite	474,918
Verbindlichkeiten aus der Investitionshilfe-Abgabe	0,080
Schuldmitübernahme Ausgleichsfonds	0,172
Gesamtverschuldung	475,169 [1])

[1]) Abweichung durch Runden von Zahlen

Die Entwicklung der Finanzkredite des Bundes (ohne Sondervermögen) in den Jahren 1951 bis 1990 zeigt das Schaubild 3.

Schaubild 3



Die Zahlen für die Jahre 1951 bis 1989 wurden dem statistischen Teil zum Jahresbericht 1989 der Bundesschuldenverwaltung (S. 29—31) entnommen; für das Jahr 1990 wurde der Unterschiedsbetrag zwischen der geplanten Nettokreditaufnahme von 31,0 Mrd. DM und den Mehreinnahmen aus der Abführung des Bundesbankgewinns von 3,0 Mrd. DM hinzugerechnet.

2.9.2

Die finanzwirtschaftliche Entwicklung in den Haushaltsjahren 1988 bis 1991 ist in der Übersicht 5 dargestellt. Die Zahlen sind entnommen aus der Haushaltsrechnung 1988 (bereinigtes Ist), aus den vom Bundesminister bekanntgegebenen Abschlußzahlen für das Jahr 1989, aus dem Haushaltsplan 1990 sowie aus dem Haushaltsentwurf 1991, der von der Bundesregierung am 3. Juli 1990 beschlossen (Drucksache 11/7600), jedoch am 9. August 1990 zurückgezogen wurde.

Bei den Zahlen für das Haushaltsjahr 1990 bleiben die Einnahmen aus dem Verkauf der Salzgitter AG an die Preussag AG unberücksichtigt. Der Verkaufserlös einschließlich der Zinsen bis zum 31. Januar 1990 ist als Stiftungsvermögen für die „Deutsche Bundesstiftung Umwelt" bestimmt; er wurde bei Kapitel 60 02 Titel 698 01 als „durchlaufender Betrag" netto veranschlagt. In der Beratung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat der Bundesrechnungshof dargelegt, daß diese Art der Veranschlagung im Einzelfall zwar haushaltsrechtlich zulässig sei; aus grundsätzlichen haushaltswirtschaftlichen Erwägungen hat er aber eine Bruttoveranschlagung des Verkaufserlöses empfohlen (vgl. Kurzprotokoll der 67. Sitzung am 17. November 1989 S. 16 ff.). In diesem Fall wäre die Gesamthöhe der im Bundeshaushaltsplan veranschlagten Einnahmen und Ausgaben um rd. 2,5 Mrd. DM höher ausgewiesen.

Übersicht 5

	1988 [1]		1989 [2]		1990 [3]	1991 [4]
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Soll
	in Mrd. DM					
Ausgaben	275,4	275,4	291,3	289,8	311,8	(324,0)
davon für						
Investitionen	34,1	33,4	37,5	36,2	39,0	(39,4)
Zinsen	32,3	32,3	32,4	32,1	33,3	(39,6)
Einnahmen	236,3	239,4	262,7	269,8	279,2	(291,7)
Finanzierungssaldo	39,1	36,0	28,6	20,0	32,6	(32,3)
Nettokreditaufnahme	38,6	35,4	27,8	19,2	31,0	(31,3)

[1]) Einschließlich Nachtragshaushalt 1988
[2]) Einschließlich Nachtragshaushalt 1989
[3]) Einschließlich Zweiter Nachtragshaushalt 1990
[4]) Zurückgezogener Regierungsentwurf des Haushaltes 1991 für das derzeitige Bundesgebiet

2.9.3

Im Haushaltsjahr 1988 überstiegen die im Haushaltsplan veranschlagten Einnahmen aus Krediten die Summe der veranschlagten Ausgaben für Investitionen um 4,5 Mrd. DM (vgl. dazu Nr. 2.8.3). In den Folgejahren liegt die veranschlagte Nettokreditaufnahme wieder unter der Summe der als Investitionen veranschlagten Ausgaben (1989: 9,7 Mrd. DM, 1990: 8,0 Mrd. DM).

Der Bundesrechnungshof hat sich bereits in seinen Bemerkungen 1989 (Drucksache 11/5383 Nr. 1.10.1) mit der Überschreitung des durch die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten investiven Ausgaben gezogenen Kreditrahmens befaßt. Er hat auf die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichtes zu Artikel 115 GG hingewiesen, unter Berücksichtigung seiner Aufgabenstellung aber von einer eigenen Beurteilung der Frage abgesehen, ob die gesamtwirtschaftliche Lage im zweiten Halbjahr 1988 die erhöhte Kreditaufnahme rechtfertigen konnte.

Die Bundesregierung hat inzwischen Folgerungen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 18. April 1989 — 2 BvF 1/82 — gezogen und Entwürfe zur Änderung der Bundeshaushaltsordnung (Drucksache 11/6939) und des Haushaltsgrundsätzegesetzes (Drucksache 11/6940) in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht. Darin hat sie den Investitionsbegriff entsprechend dem Gruppierungsplan definiert. Die Darlegungslast, die den Haushaltsgesetzgeber trifft,

wenn der Kreditrahmen des Artikels 115 Abs. 1 Satz 2 GG zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ausnahmsweise überschritten werden soll, hat sie so geregelt, daß „im Gesetzgebungsverfahren zur Feststellung des Haushaltsplanes insbesondere darzulegen" ist, „daß das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört ist oder eine solche Störung unmittelbar bevorsteht" und „die erhöhte Kreditaufnahme dazu bestimmt und geeignet ist, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren" (Ergänzung des § 18 BHO). Die vom Parlament beschlossenen Änderungsgesetze wurden am 18. Juli 1990 verkündet (BGBl. I S. 1446, 1447).

2.9.4

Angesichts der ansteigenden finanzwirtschaftlichen Belastungen kommt der Kreditgrenze des Artikels 115 GG nach Auffassung des Bundesrechnungshofes besondere Bedeutung zu. Aber auch unterhalb der Obergrenze des Artikels 115 GG wird die Bundesregierung im Hinblick auf die Regulierungsfunktion, die von Artikel 109 Abs. 2 GG für die staatliche Kreditaufnahme ausgeht, bei ihrer Haushaltswirtschaft zu verhindern haben, daß sich „ein stetig wachsender Schuldensockel bildet, der schließlich die Fähigkeit des Staatshaushaltes, auf die Probleme der Gegenwart und der Zukunft zu reagieren, in Frage stellt". Diese Feststellungen des Bundesverfassungsgerichtes in dem genannten Urteil (S. 61, 62) gelten auch und gerade für Zeiten günstiger Konjunkturlage.

In diesem Zusammenhang wird auch zu bedenken sein, daß die verfassungsrechtlichen Grenzen der staatlichen Kreditaufnahme an Wirkung verlieren, wenn der Bund über seine Sondervermögen zusätzliche Kredite aufnimmt. Bei der Feststellung der Obergrenze des Artikels 115 Abs. 1 Satz 2 GG bleiben nämlich die Kreditaufnahmen der Sondervermögen unberücksichtigt, weil deren Einnahmen und Ausgaben im Bundeshaushaltsplan nicht ausgewiesen werden (Artikel 110 Abs. 1 GG). Dies gilt auch für die finanzwirtschaftlichen Belastungen, die sich aus der Errichtung des Fonds „Deutsche Einheit" zum Ausgleich des Haushaltes der DDR ergeben werden. Über dieses Sondervermögen des Bundes sollen bis zum Jahre 1994 insgesamt 115 Mrd. DM — davon 95 Mrd. DM im Wege der Kreditaufnahme finanziert — geleistet werden; der Schuldendienst soll vom Bund unter Beteiligung der Länder getragen werden.

2.9.5

Der Bundesrechnungshof weist, wie schon seit dem Jahre 1981 — zuletzt in den Bemerkungen 1989 (Drucksache 11/5383 Nr. 1.10.3) —, erneut auf die hohen und ständig anwachsenden Folgekosten der seit dem Jahre 1973 kontinuierlich steigenden Verschuldung (vgl. Schaubild 3) hin; diese verengt den Handlungsspielraum des Bundes bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung immer stärker. Wie sich aus der Übersicht 6 ergibt, wird auch im neuen Finanzplanungszeitraum bis zum Jahre 1994 eine Fortsetzung dieser Entwicklung zu erwarten sein.

Im Planungszeitraum 1990 bis 1994 wird der Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben von 10,7 v. H. auf 13,9 v. H., an den Steuereinnahmen von 13,1 v. H. auf 15,5 v. H. steigen. Diese Entwicklung ist in starkem Maße darauf zurückzuführen, daß die Schulden des Bundes bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise letztlich nicht getilgt werden; die fälligen Tilgungen werden vielmehr im wesentlichen durch neu aufgenommene Kredite finanziert.

Der Anstieg des Zinsniveaus im vergangenen Jahr hat die in den Bemerkungen 1989 (Drucksache 11/5383 Nr. 1.10.3) ausgesprochene Befürchtung bestätigt, daß die künftigen Umschuldungen zu einer noch größeren Belastung des Bundeshaushaltes durch Zinsausgaben führen können als in der Finanzplanung angenommen. Im Finanzplan des Bundes 1990 bis 1994 wurden die Ansätze gegenüber dem bisherigen Finanzplan erheblich aufgestockt: für das Jahr 1991 um 3,3 Mrd. DM, für das Jahr 1992 um 4,1 Mrd. DM und für das Jahr 1993 um 5,2 Mrd. DM[1]). Dieser Finanzplan trägt im Hinblick auf die Zurückziehung des Haushaltsentwurfs 1991 vorläufigen Charakter, zeigt jedoch die Tendenz auf. Die darin enthaltenen Zahlen wurden daher dieser Darstellung zugrunde gelegt.

Die in der Übersicht 6 (s. S. 19) dargestellten Folgekosten der staatlichen Verschuldung enthalten nicht die vom Bund zu tragenden Schuldendienstzuschüsse an den Fonds „Deutsche Einheit". Deren Höhe ist wie folgt angesetzt:

Jahr	1991	1992	1993	1994
Mrd. DM	1,02	2,6	3,82	4,58

Diese Zuschüsse sind im wesentlichen zur Finanzierung der Zinsverpflichtungen des Fonds „Deutsche Einheit" bestimmt.

2.9.6

Der Bundesrechnungshof hat zudem wiederholt — zuletzt in den Bemerkungen 1989 (Drucksache 11/5383 Nr. 1.10.4) — darauf hingewiesen, daß die Senkung des Kreditbedarfs bis zum Jahre 1987 zu einem nicht unbeträchtlichen Teil auf die hohen Gewinnabführungen der Deutschen Bundesbank zurückzuführen war. Er hat dargelegt, daß diese Entwicklung nicht auf stetigen Gegebenheiten beruht.

Die Erfahrungen des Jahres 1988 haben das Risiko deutlich gemacht, das für die Haushaltswirtschaft entsteht, wenn die Bundesbankgewinne als Einnahmen veranschlagt und damit zur Ausgabenfinanzierung verwendet werden. Statt des ursprünglich veranschlagten Gewinns von 6 Mrd. DM wurden nur

[1]) Darin enthalten ist mit jährlich 900 Mio. DM der Zinsendienst aus der Übernahme sogenannter Altschulden der Deutschen Bundesbahn, der auch bisher schon aus dem Bundeshaushalt erstattet wurde.

Übersicht 6

Haushaltsjahr	Gesamtausgaben	Steuereinnahmen	Zinsen[1]		
			Betrag	in v. H. der	
	in Mrd. DM			Gesamtausgaben	Steuereinnahmen
1981	233,0	180,5	18,0	*7,7*	*10,0*
1982	244,6	183,1	22,1	*9,0*	*12,1*
1983	246,7	190,3	26,6	*10,8*	*14,0*
1984	251,8	197,2	27,8	*11,0*	*14,1*
1985	257,1	206,3	29,2	*11,3*	*14,1*
1986	261,5	208,9	30,3	*11,6*	*14,5*
1987	269,0	217,0	31,0	*11,5*	*14,3*
1988	275,4	220,3	32,3	*11,7*	*14,7*
1989	289,8	247,1	32,1	*11,1*	*13,0*
1990[2]	311,8	254,2	33,3	*10,7*	*13,1*
1991[3]	(324,0)	(266,9)	(39,6)	*(12,2)*	*(14,8)*
1992[4]	(334,0)	(284,0)	(43,0)	*(12,9)*	*(15,1)*
1993[4]	(344,0)	(300,4)	(46,5)	*(13,5)*	*(15,5)*
1994[4]	(354,0)	(318,6)	(49,3)	*(13,9)*	*(15,5)*

[1]) Lt. Kapitel 32 05, d. h. ohne Ausgaben aus Anlaß der Beschaffung von Kreditmitteln aus Kapitel 32 03 und Schuldendienstleistungen aus Kapitel 32 09

[2]) Haushaltssoll gemäß des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 1990

[3]) Zurückgezogener Regierungsentwurf des Haushaltes 1991

[4]) Finanzplan 1990 bis 1994; die Zahlen sind wegen ihres vorläufigen Charakters in Klammern gesetzt (vgl. dazu die Ausführungen unter Nr. 2.9.5)

0,24 Mrd. DM an den Bund abgeführt. Die dadurch entstandene Finanzierungslücke war eine wesentliche Ursache für die Erhöhung der Nettokreditaufnahme im Nachtragshaushalt 1988, die zu einer Überschreitung der mit der Investitionssumme vorgegebenen Kreditobergrenze führte. Im Ergebnis hat sich gezeigt, daß der Einnahmeausfall beim Bundesbankgewinn (rd. 5,8 Mrd. DM) dem Differenzbetrag zwischen den ursprünglich veranschlagten (29,5 Mrd. DM; ohne Nachtragshaushaltsgesetz) und den tatsächlichen Einnahmen aus Krediten (35,4 Mrd. DM) entsprach.

Aufgrund dieser Erfahrungen wäre aus der Sicht des Bundesrechnungshofes zu erwägen, ob in Zukunft eindeutig festgelegt werden soll, inwieweit die Einnahmen aus der Gewinnabführung der Deutschen Bundesbank bei der zulässigen Kreditaufnahme zu berücksichtigen und inwieweit sie zur zusätzlichen Schuldentilgung zu verwenden sind. Die Regelung in § 2 Abs. 2 Satz 2 der Haushaltsgesetze 1989 und 1990, nach der über den Haushaltsansatz hinausgehende Mehreinnahmen aus der Gewinnabführung nicht zur Ausgabenfinanzierung, sondern zur Tilgung fälliger Schulden verwendet werden, ist in diesem Zusammenhang als finanzwirtschaftlicher Fortschritt anzusehen. Sie eröffnet der Bundesregierung bei der Veranschlagung des Bundesbankgewinns im Haushaltsentwurf aber einen weiten Ermessensspielraum.

Die Bundesregierung hat auf diese haushaltsgesetzliche Regelung in ihrer Begründung zum Gesetzentwurf zur Änderung der Bundeshaushaltsordnung hingewiesen und dargelegt, daß der Bundesbankgewinn in den Haushaltsentwürfen 1989 und 1990 „bereits auf mittlerem Niveau" veranschlagt worden sei (Drucksache 11/6939 S. 8). Damit werde einem Grundanliegen des Bundesverfassungsgerichtes (vgl. S. 62 des o. a. Urteils) Rechnung getragen, nämlich im Rahmen der Überlegungen zum Abbau der Staatsverschuldung die „Verwendung des Bundesbankgewinns zur Ausgabenfinanzierung" zu bedenken. Aus diesem Grund hat die Bundesregierung davon abgesehen, eine entsprechende Regelung zur Änderung der Bundeshaushaltsordnung vorzuschlagen. In der Finanzplanung auf der Grundlage des zurückgezogenen Haushaltsentwurfs 1991 geht sie davon aus, daß auch in den Jahren 1991 bis 1994 Gewinnabführungen der Deutschen Bundesbank in Höhe von jeweils 7 Mrd. DM zur Ausgabenfinanzierung verwendet werden können. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie der sehr allgemein gehaltene Begriff „mittleres Niveau" zu verstehen ist. Aus der Sicht des Bundesrechnungshofes wird es Aufgabe der Bundesregierung sein, ihre Überlegungen weiterzuführen und ihre Vorstellungen zur Verwendung des Bundesbankgewinns im Interesse der Nachvollziehbarkeit ihrer Haushaltsplanung zu konkretisieren.

Die Übersicht 7 (s. S. 20) zeigt das Verhältnis zwischen der Summe der Ausgaben für Investitionen sowie der Nettokreditaufnahme und macht deutlich, welchen erheblichen Einfluß die Gewinnabführung auf die Höhe der Nettokreditaufnahme hatte und haben wird. Sie zeigt zudem die erheblichen Schwankungen der Gewinne auf.

Übersicht 7

Haushaltsjahr	Ausgaben für Investitionen	Netto-kredit-aufnahme	Gewinnablieferung Deutsche Bundesbank		
			Verwendung zur Ausgaben-finanzierung	Verwendung zur Schuldentilgung [1]	Insgesamt
	in Mrd. DM				
1981	30,7	37,4	2,3	—	2,3
1982	32,2	37,2	10,5	—	10,5
1983	31,5	31,5	11,0	—	11,0
1984	33,8	28,3	11,4	—	11,4
1985	33,7	22,4	12,9	—	12,9
1986	33,3	22,9	12,7	—	12,7
1987	33,8	27,5	7,3	—	7,3
1988	33,4	35,4	0,2	—	0,2
1989	36,2	19,2	5,0	5,0	10,0
1990 [2]	39,0	31,0	7,0	3,0	10,0
1991 [3]	(39,4)	(31,3)	(7,0)		
1992 [4]	(39,9)	(24,0)	(7,0)		
1993 [4]	(39,5)	(17,5)	(7,0)		
1994 [4]	(39,0)	(11,6)	(7,0)		

[1] Aufgrund § 2 Abs. 2 Satz 2 der Haushaltsgesetze seit dem Jahre 1989
[2] Haushaltssoll gemäß des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 1990 (Gewinnablieferung Deutsche Bundesbank = Ist-Zahlen)
[3] Zurückgezogener Regierungsentwurf des Haushaltes 1991
[4] Finanzplan 1990 bis 1994; die Zahlen sind wegen ihres vorläufigen Charakters in Klammern gesetzt (vgl. dazu die Ausführungen unter Nr. 2.9.5)

2.10 Abführungen der Deutschen Bundesbank

Die Deutsche Bundesbank wies für das Jahr 1987 einen Jahresüberschuß (Bilanzgewinn) von 0,338 Mrd. DM aus (für das Jahr 1986: 7,796 Mrd. DM; 1988: 11,501 Mrd. DM). Im Haushaltsjahr 1988 wurden vom Bilanzgewinn des Jahres 1987 0,240 Mrd. DM an den Bund abgeführt; im Haushaltsjahr 1989 waren es 10,041 Mrd. DM.

2.11 Sondervermögen

2.11.1

Über die Prüfungsergebnisse der Sondervermögen Deutsche Bundesbahn und Deutsche Bundespost wird im einzelnen unter Nr. 51 bis 56 und 57 bis 68 berichtet.

2.11.2

Zu weiteren in der Haushaltsrechnung nachgewiesenen Sondervermögen (s. auch Nr. 2.2.1 der Vermögensrechnung) ist zu bemerken:

— Ein gesondertes Entlastungsverfahren ist, bezogen auf die Sondervermögen, nur für den Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes vorgesehen. Für dieses Sondervermögen ist dem Bundesminister für Wirtschaft für das Haushaltsjahr 1988 bisher vom Bundesrat am 16. Februar 1990 Entlastung erteilt worden (Plenarprotokoll 609 S. 26). Der Beschluß des Deutschen Bundestages steht noch aus.

Über die Finanzlage des Sondervermögens Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes hat der Bundesrechnungshof den Deutschen Bundestag, den Bundesrat und die Bundesregierung mit Bericht vom 1. September 1988 (Drucksache 11/2858) nach § 99 BHO unterrichtet.

Der Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes weist bei einem Einnahmenüberschuß von 1,6 Mio. DM zum 31. Dezember 1988 einen Bestand von 6,0 Mio. DM aus. Der Ausgleichsfonds war zum 31. Dezember 1988 mit 1,9 Mrd. DM verschuldet.

— Beim ERP-Sondervermögen betrug der Vermögensbestand zum 31. Dezember 1988 16,6 Mrd. DM (im Vorjahr 16,0 Mrd. DM). Die Verbindlichkeiten beliefen sich insgesamt auf 5,97 Mrd. DM (im Vorjahr 5,913 Mrd. DM). Verpflichtungen aus Gewährleistungen bestanden in Höhe von 232,6 Mio. DM (im Vorjahr 274,1 Mio. DM).

Über die Prüfung dieses Sondervermögens ist zuletzt in den Bemerkungen 1985 (Drucksache 10/4367 Nr. 49) berichtet worden.

— Der Ausgleichsfonds — Lastenausgleich — weist bei einem Jahresüberschuß von 60,871 Mio. DM nach der Vermögensrechnung zum 31. Dezember

1988 ein Vermögen von 910,9 Mio. DM aus, dem Schulden von 171,5 Mio. DM gegenüberstehen (im Vorjahr betrugen der Jahresüberschuß 67,4 Mio. DM, das Vermögen 1 013,3 Mio. DM und die Schulden 850,3 Mio. DM). Dabei sind Ansprüche auf Zahlung künftig fällig werdender Ausgleichsabgaben und Verpflichtungen zur Zahlung der Ausgleichsleistungen in späteren Jahren unberücksichtigt geblieben.

Über die Prüfung des Ausgleichsfonds ist zuletzt in den Bemerkungen 1986 (Drucksache 10/6138 Nr. 38) berichtet worden.

— Das Sondervermögen Ufi-Abwicklungserlös (Filmförderung) weist zum 31. Dezember 1988 bei einem Einnahmenüberschuß von 3,9 Mio. DM einen Bestand von 13,8 Mio. DM (im Vorjahr 9,9 Mio. DM) aus.

  Über die Prüfung dieses Sondervermögens ist zuletzt in den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1979 vom 28. September 1981 (Drucksache 9/978 Nr. 11.2) berichtet worden.

— Beim Rückstellungsfonds zur Sicherung der Altölbeseitigung betrug der zum 31. Dezember 1988 als Vermögen nachgewiesene verfügbare Betrag 42,3 Mio. DM (im Vorjahr 6,1 Mio. DM).

— Der Ausgleichsfonds für überregionale Maßnahmen zur Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft weist bei einem Einnahmenüberschuß von 111,6 Mio. DM einen Endbestand von 957,9 Mio. DM aus. Im Vorjahr ergab sich ein Einnahmenüberschuß von insgesamt 17,6 Mio. DM und ein Endbestand von 806,1 Mio. DM.

  Über die Prüfung dieses Sondervermögens ist zuletzt in den Bemerkungen 1988 (Drucksache 11/3056 Nr. 63) berichtet worden.

— Das Zweckvermögen bei der Deutschen Siedlungs- und Landesrentenbank zeigt Ende 1988 einen Bestand von 3,645 Mrd. DM (im Vorjahr 3,732 Mrd. DM). Das darin zum 31. Dezember 1988 nachgewiesene Vermögen des Bundes betrug 2,139 Mrd. DM.

  Über Prüfungsergebnisse bei diesem Sondervermögen ist zuletzt in den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1980 vom 21. September 1982 (Drucksache 9/2108 Nr. 12) berichtet worden.

— Im Haushaltsjahr 1988 hat der Bundesminister erstmals die Restforderung an die Bank für Sozialwirtschaft aus dem Revolving- und Freistellungsfonds unter Nr. 2.2.1.14 in der Vermögensrechnung als Sondervermögen aufgenommen. Es handelt sich um ein Treuhandvermögen, das durch Vertrag vom 12. Dezember 1974, geändert am 24. Juni 1986, zwischen dem Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit (jetzt: Bundesminister für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit) und der Bank für Sozialwirtschaft gebildet worden war.

  Der Bestand des Treuhandvermögens belief sich am 31. Dezember 1988 auf 264,5 Mio. DM.

2.12 Bundesbetriebe

Die der Haushaltsrechnung vom Bundesminister beizufügende Übersicht über den Jahresabschluß bei Bundesbetrieben enthält eine Maschinenzentrale, ein Wasserwerk, einen aus vier Gutseinheiten bestehenden Wirtschaftsbetrieb, das Westvermögen (Eigentum an Wohngebäuden), die Bundesdruckerei, eine Kleiderkasse sowie elf behördeneigene Kantinen.

Zum Jahresende 1988 weisen aus:

— die Maschinenzentrale Kiel-Wik, die keine Gewinne erwirtschaften soll, ein nahezu kostendeckendes Ergebnis bei einem Betriebskapital von 4,5 Mio. DM,

— die Wasserwerke Oerbke einen Gewinn von 134 029 DM bei einem Betriebskapital von 1,5 Mio. DM,

— die Wirtschaftsbetriebe Meppen — zum Ende des Wirtschaftsjahres am 30. Juni 1988 — bei einem Betriebskapital von 8,6 Mio. DM einen Bilanzverlust von 474 979 DM; der im Landwirtschaftsjahr 1987/1988 eingetretene Verlust von 437 979 DM ist durch einen Zuschuß des Bundes aus Kapitel 08 07 Titel 682 02 und Deckungsmitteln des Betriebes aus dem Finanzplan abgedeckt worden,

— das Westvermögen einen Jahresüberschuß von 9,9 Mio. DM bei einem Treuhandkapital von 105,7 Mio. DM,

— die Bundesdruckerei einen Jahresüberschuß von 64,9 Mio. DM bei einem Eigenkapital von 341,6 Mio. DM und

— die Kleiderkasse für die Bundeswehr einen Fehlbetrag von 173 396 DM bei Umsatzerlösen von 6,4 Mio. DM sowie anderen Erträgen von 568 596 DM.

Von den elf behördeneigenen Kantinen weisen neun Kantinen Überschüsse aus.

Besondere Prüfungsergebnisse

Deutscher Bundestag
(Einzelplan 02)

3 Miete eines Bürogebäudes durch die Verwaltung des Deutschen Bundestages
(Kapitel 02 01 Titel 518 01)

3.0

Die Verwaltung des Deutschen Bundestages mietete im Mai 1989 ein Bürogebäude in Bonn mit einer festen Laufzeit von 30 Jahren, dessen Kauf der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages im September 1988 wegen der Höhe des Kaufpreises abgelehnt hatte. Die nach der Bundeshaushaltsordnung notwendige Einwilligung des Bundesministers der Finanzen zu einer außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigung wurde nicht eingeholt.

3.1

Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuß) verweigerte am 28. September 1988 die Zustimmung zum Kauf eines Bürogebäudes für Zwecke des Deutschen Bundestages, weil er den Kaufpreis für überhöht hielt. Das Gebäude war frei geworden, weil ein Ressort auf Betreiben des Bundesministers der Finanzen den Mietvertrag wegen „unzumutbarer Vertragsbedingungen" gekündigt hatte.

Der Bundesminister der Finanzen teilte der Verwaltung des Deutschen Bundestages (Verwaltung) im Februar 1989 auf eine entsprechende Anfrage mit, er sehe sich zur Zeit nicht in der Lage, erneut beim Haushaltsausschuß eine Zustimmung zum Kauf zu beantragen.

Mit Schreiben vom 13. April 1989 unterrichtete die Verwaltung den Vorsitzenden des Haushaltsausschusses, daß sie einen Kauf des Gebäudes für dringlich halte. Wegen bestehender Schwierigkeiten bei den Kaufverhandlungen beabsichtige sie, das Bürogebäude umgehend bis zum erfolgreichen Abschluß eines Kaufvertrages zu mieten. Der Grundstückseigentümer bat die Verwaltung um eine verbindliche Zusage bis zum 21. April 1989, andernfalls werde die Liegenschaft an einen anderen Interessenten vermietet.

Die Kommission des Ältestenrates für den Haushalt des Deutschen Bundestages und mit ihr zugleich die dem Ältestenrat angehörenden Berichterstatter für den Einzelplan des Deutschen Bundestages stimmten am 20. April 1989 der Miete des Bürogebäudes zu den Bedingungen des früheren Vertrages mit dem Ressort unter der Voraussetzung zu, daß beim Abschluß des Mietvertrages eine Kaufoption vereinbart werde.

Am 18. Mai 1989 schloß die Verwaltung den Mietvertrag über das Bürogebäude ab, ohne daß der Haushaltsausschuß den Sachverhalt behandelt hatte. Eine Verpflichtungsermächtigung lag nicht vor; auch eine Einwilligung des Bundesministers der Finanzen war nicht eingeholt worden.

Abweichend von den Bedingungen des früheren Vertrages mit dem Ressort, der ein Kündigungsrecht ab dem 6. Jahr vorsah, hat der Mietvertrag eine Laufzeit von 30 Jahren ab dem 1. Mai 1989. Ein ordentliches Kündigungsrecht besteht während dieses Zeitraums nicht. Dies war in der Sitzung der Kommission des Ältestenrates für den Haushalt des Deutschen Bundestages vom 20. April 1989 nicht bekannt. Der Mietpreis beträgt ohne Nebenkosten und ohne Berücksichtigung der auf der Basis der Lebenshaltungskosten vereinbarten Wertsicherung monatlich 200 000 DM.

Eine Kaufoption des Bundes wurde nicht vertraglich vereinbart. Die Verwaltung bestätigte ihr Kaufinteresse in einem gesonderten Schreiben vom 9. Mai 1989 vor Abschluß des Mietvertrages. Der Grundstückseigentümer regte seinerseits im Schreiben vom 10. Mai 1989 an, die Frage des Kaufs nach der Unterzeichnung des Mietvertrages oder bei der Erörterung von Baumaßnahmen wieder aufzugreifen. In einem Gespräch am 16. Oktober 1989 stellte er weitere Bedingungen für den Kauf des Bürogebäudes.

Der Haushaltsausschuß hat einer Anhebung des entsprechenden Haushaltsansatzes für das Jahr 1990 am 8. November 1989 zugestimmt.

3.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Verwaltung es unterlassen hatte, beim Bundesminister der Finanzen eine außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung zu beantragen (§ 38 Abs. 1 Satz 2 BHO). Ein solcher Antrag konnte nicht mit der Begründung unterbleiben, es handele sich um ein laufendes Geschäft, denn nach Nr. 4 der Vorläufigen Verwaltungsvorschriften (Vorl. VV) zu § 38 Abs. 4 BHO liegt ein solches nicht vor, wenn die Jahresmiete im Einzelfall mehr als 120 000 DM beträgt. Der Bundesminister der Finanzen hätte die Einwilligung nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilen können (§ 38 Abs. 1 Satz 2 BHO i. V. m. § 37 Abs. 1 Satz 2 BHO). Solange dies nicht entschieden war, lag eine haushaltsrechtliche Ermächtigung für den Abschluß des Mietvertrages nicht vor.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, daß die geforderte Kaufoption nicht vereinbart wurde. Briefwechsel über spätere Kaufabsichten erfüllen nicht die für eine verbindliche Kauf-

option erforderlichen Voraussetzungen. Die Kaufoption hätte notariell beurkundet werden müssen. Da dies nicht geschah, bleibt der Grundstückseigentümer bei seinen künftigen Entscheidungen rechtlich ungebunden.

3.3

Die Verwaltung hat ausgeführt, die Berichterstatter hätten bei der Erörterung der Angelegenheit am 20. April 1989 in der Haushaltskommission in Kenntnis der Beratungen im Haushaltsausschuß der langfristigen Anmietung zugestimmt und damit in Aussicht gestellt, dem Haushaltsausschuß die Bereitstellung der erforderlichen Mittel vorzuschlagen. Die fehlende Beteiligung des Bundesministers der Finanzen beim Abschluß des Mietvertrages sei letztlich durch die Zustimmung der Berichterstatter für den Einzelplan des Deutschen Bundestages im Berichterstattergespräch am 20. Oktober 1989 und durch die Zustimmung des Haushaltsausschusses in der Sitzung am 8. November 1989 zu dem erhöhten Haushaltsansatz des Jahres 1990 in Kenntnis der künftigen jährlichen Belastung ersetzt und dadurch das parlamentarische Budgetrecht gewahrt worden.

Im übrigen hat die Verwaltung geltend gemacht, daß der Grundstückseigentümer eine verbindliche Entscheidung über eine langfristige Anmietung der Liegenschaft nach seinen Vorschlägen durch die Verwaltung zum 21. April 1989 zur Bedingung gemacht habe. Wegen dieses „ultimativen Zeitdrucks habe der Auftrag der Berichterstatter, sich beim Abschluß des Mietvertrages eine Kaufoption einräumen zu lassen, nur als Erklärung des Grundstückseigentümers, verkaufsbereit zu sein, umgesetzt werden können.

3.4

Die Darlegungen der Verwaltung rechtfertigen ihr Vorgehen nicht. Die Verwaltung beruft sich zu Unrecht darauf, der Verstoß gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen sei durch die Zustimmung der Berichterstatter und den Haushaltsgesetzgeber geheilt.

Die Zustimmung der Berichterstatter ersetzt die erforderliche Einwilligung des Bundesministers der Finanzen nicht. Bei ihrem Einverständnis zu den früheren Vertragsbedingungen waren die Berichterstatter für den Einzelplan und der Haushaltsausschuß im übrigen über die 30jährige Unkündbarkeit nicht unterrichtet.

Zum Zeitpunkt der Bewilligung des Haushaltsansatzes im November 1989 im Haushaltsausschuß war der Mietvertrag bereits fünf Monate in Kraft. Die sich daraus ergebenden Zahlungsverpflichtungen des Bundes mußten daher vom Haushaltsausschuß zwangsläufig im Bundeshaushalt 1990 veranschlagt werden. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für den Abschluß des Mietvertrages fehlten, da die Einwilligung des Bundesministers der Finanzen nicht eingeholt worden war.

Der vom Grundstückseigentümer ausgeübte „ultimative" Zeitdruck rechtfertigte es nicht, von den Vorgaben der Berichterstatter abzuweichen, bei Abschluß des Mietvertrages eine Kaufoption zu vereinbaren. Im übrigen sieht sich die Verwaltung deswegen bereits jetzt zusätzlichen Forderungen des Grundstückseigentümers für einen eventuellen späteren Kauf gegenüber.

3.5

Die Verwaltung wird künftig beim Abschluß von Mietverträgen die Vorschriften der BHO zu beachten haben.

Bundesrat
(Einzelplan 03)

4 Gleitende Arbeitszeit

4.0

Die Dienstvereinbarung über die gleitende Arbeitszeit im Sekretariat des Bundesrates verstieß teilweise gegen geltendes Recht. Ferner ist die Anrechnung von Reisezeiten auf die Arbeitszeit über den tarifvertraglich vorgesehenen Rahmen hinaus nicht gerechtfertigt.

4.1 Dauer der Kernarbeitszeit

Die zwischen dem Direktor des Bundesrates und dem Personalrat am 26. Februar 1982 geschlossene Dienstvereinbarung über die gleitende Arbeitszeit im Sekretariat des Bundesrates sieht u. a. vor, daß die Bediensteten montags bis donnerstags während der Kernarbeitszeit von 9.00 Uhr bis 15.30 Uhr anwesend sein müssen. Die tägliche Mittagspause beträgt 30 Minuten.

Der Bundesrechnungshof hat dies beanstandet. § 3 Abs. 2 Satz 4 der Verordnung über die Arbeitszeit der Bundesbeamten (Arbeitszeitverordnung — AZV —) in der zur fraglichen Zeit geltenden Fassung bestimmte, daß die Kernarbeitszeit ausschließlich der Pausen montags bis donnerstags mindestens sechseinhalb Stunden betragen muß. Beim Sekretariat des Bundesrates betrug sie täglich lediglich sechs Stunden.

Der Direktor des Bundesrates hat darauf hingewiesen, daß es zum Abschluß der Dienstvereinbarung großer Kompromißbereitschaft bedurft habe. Im übrigen liege nunmehr nach der Verkürzung der Kernarbeitszeit durch die Neunte Verordnung zur Änderung der Arbeitszeitverordnung kein Rechtsverstoß mehr vor.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Beanstandung fest, denn im Jahre 1982 durfte die damals rechtswidrige Vereinbarung nicht geschlossen werden. Schwierigkeiten beim Abschluß der Dienstvereinbarung rechtfertigten es nicht, von Rechtsnormen

abzuweichen, da ein Zwang zum Abschluß der Vereinbarung nicht bestand.

4.2 Ausgleich von Arbeitszeitguthaben

Die Bediensteten können Arbeitszeitguthaben mit Zustimmung ihres Vorgesetzten auch während der Kernarbeitszeit durch Freizeit ausgleichen.

Der Bundesrechnungshof hat dies beanstandet, weil nach § 3 Abs. 2 Satz 4 AZV die Kernarbeitszeit für den Ausgleich von Arbeitszeitguthaben nicht in Anspruch genommen werden darf.

Der Direktor des Bundesrates hat mitgeteilt, daß ein Ausgleich von Arbeitszeitguthaben während der Kernarbeitszeit künftig nicht mehr gestattet werde.

Der Bundesrechnungshof wird zu gegebener Zeit die Erfüllung dieser Zusage überprüfen.

4.3 Anrechnung von Reisezeiten auf die Arbeitszeit

Bei Dienstreisen der beim Sekretariat des Bundesrates tätigen Angestellten und Arbeiter, nicht aber der Beamten, wird die Reisezeit, die außerhalb der Regelarbeitszeit anfällt, als Arbeitszeit angerechnet, auch wenn dadurch eine tägliche Arbeitszeit von zehn Stunden überschritten wird.

Der Bundesrechnungshof hat dies bemängelt. Nach § 17 Abs. 2 Unterabs. 1 Bundes-Angestelltentarifvertrag und § 39 Abs. 1 Mantel-Tarifvertrag für die Arbeiter des Bundes wird die bei Dienstreisen anfallende Reisezeit nicht als Arbeitszeit angerechnet, soweit die Zeit der dienstlichen Inanspruchnahme und die Reisezeit die tägliche regelmäßige Arbeitszeit überschreiten.

Der Direktor des Bundesrates hat zwar erklärt, daß die Regelung über die Anrechnung von Reisezeiten in der Dienstvereinbarung über die gleitende Arbeitszeit „nichtig" sei. Er hat jedoch mitgeteilt, daß er gleichwohl nach dem Günstigkeitsprinzip des § 4 Abs. 3 Tarifvertragsgesetz, wonach Abweichungen vom Tarifvertrag zugunsten des Arbeitnehmers zulässig sind, bei dem von ihm bisher geübten Verfahren bleiben wolle. Er hat dabei auf eine hohe Arbeitsbelastung der Bediensteten im Sekretariat des Bundesrates hingewiesen.

Der Bundesrechnungshof sieht keinen Grund, die beim Sekretariat des Bundesrates beschäftigten Angestellten und Arbeiter besser zu stellen als die Beamten des Sekretariats und als die Bediensteten in anderen Dienststellen. Er erwartet, daß der Direktor des Bundesrates Reisezeiten von Angestellten und Arbeitern künftig nur in dem tarifvertraglich vorgesehenen Rahmen auf die Arbeitszeit anrechnet.

Bundesminister des Innern
(Einzelplan 06)

5 Zusammentreffen von Versorgungsbezügen nach Bundesrecht mit einer Entschädigung als Abgeordneter eines Landesparlaments

5.0

Beim Zusammentreffen von Versorgungsbezügen und einer Abgeordnetenentschädigung werden bei Mitgliedern des Deutschen Bundestages und bei Abgeordneten einiger Länderparlamente entweder die Versorgungsbezüge oder die Abgeordnetenentschädigung gekürzt. In anderen Ländern geschieht das nicht. Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, für den Fall des Zusammentreffens von Versorgungsbezügen und Abgeordnetenentschädigung eine bundesgesetzliche und damit für alle Betroffenen einheitliche Kürzungsvorschrift zu schaffen.

5.1

Wird ein Ruhestandsbeamter in den Deutschen Bundestag oder in die gesetzgebende Körperschaft eines Landes gewählt, so treffen zwei Bezüge mit Alimentationscharakter aus öffentlichen Kassen zusammen. Nach dem „Diäten-Urteil" des Bundesverfassungsgerichtes aus dem Jahre 1975 (Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes, Band 40 S. 296 ff.) fehlt es an einem „sachlich zureichenden Grund, diesen Fall anders als entsprechend den gegenwärtig im Beamtenrecht geregelten Grundsätzen zu behandeln" (a. a. O. S. 329, 330). Diese sehen eine Anrechnung vor.

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes war für den Bundesgesetzgeber der Anlaß, in § 29 Abs. 2 Satz 1 des Abgeordnetengesetzes (AbgG) zu regeln, daß dann, wenn ein Ruhestandsbeamter in den Deutschen Bundestag gewählt wird, seine Versorgungsbezüge um die Hälfte, höchstens jedoch um die Hälfte der Abgeordnetenentschädigung gekürzt werden.

Diese Vorschrift regelt jedoch nicht die Folgen der Wahl von Ruhestandsbeamten in die gesetzgebende Körperschaft eines Landes. Ebenfalls nicht bundesgesetzlich geregelt ist der Fall, daß ehemalige Bundesminister und Parlamentarische Staatssekretäre, die Versorgungsbezüge nach dem Bundesministergesetz beziehen, in die gesetzgebende Körperschaft eines Landes gewählt werden. Daher legte die Bundesregierung im Jahre 1977 den Entwurf eines „Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften" (Drucksache 8/819) vor, der vorsah, daß in diesen Konkurrenzfällen § 29 Abs. 2 Satz 1 AbgG sinngemäß anzuwenden sei. Der Innenausschuß des Deutschen Bundestages sprach sich seinerzeit jedoch gegen eine

bundesrechtliche Regelung aus und überließ die Regelungen den Landesgesetzgebern [1]).

Der Rechtszustand in den Ländern ist bis heute uneinheitlich: Die Mehrzahl der Landesgesetze sieht eine Kürzung der Abgeordnetenentschädigung vor, wenn diese mit Versorgungsbezügen nach dem Beamtenversorgungsgesetz oder dem Bundesministergesetz zusammentrifft. Einige dieser Gesetze regeln jedoch nur einen Teil der möglichen Kollisionsfälle. Andere Länder haben das Problem gar nicht geregelt. So erhielt z. B. ein früherer Bundesbeamter Versorgungsbezüge nach dem Beamtenversorgungsgesetz in Höhe von mehr als 9 000 DM und zusätzlich ungekürzt eine Entschädigung als Landtagsabgeordneter in Höhe von mehr als 6 000 DM monatlich.

Der Bundesrechnungshof hat versucht, über die Rechnungshöfe der Länder auf eine Änderung der Abgeordnetengesetze der Länder hinzuwirken. Dies ist nicht gelungen. Die Präsidenten der Landesrechnungshöfe erkennen zwar grundsätzlich das Anliegen an, sind aber der Auffassung, die erforderlichen Regelungen sollten im Beamtenversorgungsgesetz des Bundes getroffen werden.

Dieselbe Auffassung vertritt auch der Präsident des Landtages eines Bundeslandes, der in einem Schreiben an den Präsidenten des Bundesrechnungshofes ausgeführt hat:

„Ich bin der Auffassung, daß sowohl aus rechtssystematischen Gründen als auch zur Erzielung einer länderübergreifenden Gleichbehandlung eine entsprechende Anrechnungsregelung durch den Bundesgesetzgeber erfolgen sollte. Dies entspräche auch dem allgemeinen Grundsatz, daß passive Bezüge vor aktiven zu kürzen sind."

5.2

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, den Bundestag darüber zu unterrichten, daß nicht alle Gesetzgeber der Länder für den Fall des Zusammentreffens einer Abgeordnetenentschädigung mit Versorgungsbezügen Ruhensregelungen geschaffen haben, wie dies im Bericht des Innenausschusses des Deutschen Bundestages vor über zehn Jahren erwartet worden war. Der Bundesrechnungshof sieht den derzeitigen Rechtszustand insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung als bedenklich an. Soweit ersichtlich, stimmen alle Beteiligten darin überein, daß Anrechnungsvorschriften von der Sache her geboten sind; Uneinigkeit besteht nur darüber, welche gesetzgebende Körperschaft tätig werden soll. Da eine einheitliche Regelung durch die Landesgesetzgeber nicht mehr zu erwarten ist, hat der Bundesrechnungshof gegenüber dem Bundesminister angeregt, nunmehr erneut auf eine bundesgesetzliche Regelung hinzuwirken.

5.3

Der Bundesminister hält — anders als bei seiner früheren Gesetzesinitiative — eine bundesgesetzliche Lösung nicht mehr für zulässig. Regelungen, welche die Beamten unter den Abgeordneten betreffen, gehörten materiell zum Recht des Status der Abgeordneten. Diesem Gedanken des „Diäten-Urteils" des Bundesverfassungsgerichtes (a. a. O. S. 321) sei auch der Innenausschuß des Deutschen Bundestages mit seiner früheren Beschlußempfehlung gefolgt, die Regelung der Folgen der Wahl von Angehörigen des öffentlichen Dienstes in ein Landesparlament soweit wie möglich den Landesgesetzgebern zu überlassen.

Der Bundesminister hält außerdem die rechtliche Situation für kaum lösbar, die aus dem Zusammentreffen der in verschiedenen Ländern bereits bestehenden Kürzungsvorschriften mit einer neuen bundesgesetzlichen Ruhensvorschrift entstünde. Im übrigen würden von einer bundesgesetzlichen Ruhensvorschrift die Fälle nicht erfaßt, in denen Abgeordnete einer gesetzgebenden Körperschaft eines Landes Versorgungsbezüge als ehemalige Minister eines anderen Landes beziehen.

5.4

Der Bundesrechnungshof vermag der Auffassung des Bundesministers nicht zu folgen, eine bundesgesetzliche Regelung sei unzulässig. Der Bund hat nach den Artikeln 73 Nr. 8, 74 a Abs. 1 GG die Gesetzgebungsbefugnis für die Beamtenversorgung sowohl im Bund als auch in den Ländern. Er kann somit eine Kürzung der Versorgungsbezüge für den Fall beschließen, daß der Empfänger gleichzeitig als Abgeordneter eines Landesparlaments eine Entschädigung erhält. Der Umstand, daß die Länder für das Parlamentsrecht zuständig sind, steht dem nicht entgegen, denn dies ermöglicht es den Ländern nur, eine Konkurrenzregelung zu schaffen, die eine Kürzung der Abgeordnetenentschädigung vorsieht. Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus dem „Diäten-Urteil" des Bundesverfassungsgerichts. Das Gericht betont zwar, daß die die Beamten unter den Abgeordneten betreffenden Regelungen materiell zum Recht des Status des Abgeordneten gehören, schließt jedoch eine Aufnahme in Beamtengesetze nicht aus (a. a. O. S. 321). So hat der Bundesgesetzgeber in § 89a Bundesbeamtengesetz

[1]) Beschlußempfehlung und Bericht des Innenausschusses des Deutschen Bundestages vom 30. April 1979 Drucksache 8/2793:
„Die Folgen der Wahl von Angehörigen des öffentlichen Dienstes in ein Landesparlament sollen soweit wie möglich von den Landesgesetzgebern geregelt werden. Der Gesetzentwurf enthält in der vom Ausschuß vorgeschlagenen Fassung demnach nur noch solche Regelungen, die vom Bundesgesetzgeber den Ländern aufgrund der Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern nicht überlassen werden können.
...
Den Ländern bleiben folgende Regelungen überlassen:
...
Ruhensregelung beim Zusammentreffen einer Abgeordnetenentschädigung mit Versorgungsbezügen aus einem öffentlich-rechtlichen Amts- oder Dienstverhältnis. Von bundesrechtlichen Rahmenvorschriften wird abgesehen, die Gesetzgeber der Länder müssen jedoch die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in seinem Diätenurteil berücksichtigen."

die statusrechtlichen Auswirkungen der Wahl von Bundesbeamten in Landesparlamente geregelt.

Eine Lösung des Konflikts zwischen Bundes- und Landesrecht, der vereinzelt auftreten kann, ergibt sich aus dem Vorrang des Bundesrechts (Artikel 31 GG). Der Umstand, daß das Zusammentreffen einer Abgeordnetenentschädigung mit einer Versorgung als ehemaliger Minister eines anderen Landes nur durch die Landesgesetzgebung geregelt werden kann, schließt ein Tätigwerden des Bundesgesetzgebers in den Fällen nicht aus, die einer Regelung durch ihn zugänglich sind.

6 Technische Abteilungen im Bundesgrenzschutz
(Kapitel 06 25)

6.0

Die Technischen Abteilungen in den Kommandos Nord und Süd des Bundesgrenzschutzes sind nicht ausgelastet. Der Bundesminister sollte prüfen, ob diese Organisationseinheiten mit Ausnahme ihrer Technischen Hundertschaften aufgelöst und freiwerdende Kräfte zur Auffüllung der Personalfehlbestände anderer Grenzschutzabteilungen verwendet werden können.

Bestimmte für den Mannschaftstransport vorgesehene Kraftfahrzeuge sind ungeeignet und sollten ausgesondert werden.

Die Zahl der im Tauchdienst eingesetzten Bundesgrenzschutzbeamten sowie der Umfang des Tauchgerätes sollten vermindert werden.

6.1

Der Bundesminister unterhält in den Grenzschutzkommandos Nord und Süd je eine Technische Abteilung, die jeweils in eine Technische Hundertschaft (sie führt technische Aufgaben im geschlossenen Einsatz als technische Einheit aus), zwei Technische Einsatzhundertschaften (sie führen allgemeinpolizeiliche Vollzugs- und Unterstützungsaufgaben und daneben technische Aufgaben aus), eine Stabshundertschaft und einen Abteilungsstab gegliedert sind. In den Grenzschutzkommandos Küste und West unterhält er nur je eine Technische Hundertschaft; im Bereich des Grenzschutzkommandos Mitte gibt es keine vergleichbare technische Einheit.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1987 die Technischen Abteilungen Nord und Süd geprüft und insbesondere untersucht, inwieweit Personal und Ausstattung durch die Erledigung der gesetzlichen Aufgaben beansprucht worden sind.

6.2 Auslastung der Technischen Abteilungen

6.2.1

Die Abteilung Nord leistete z. B. im Jahre 1986 — ohne Vor- und Nachbereitungszeit — lediglich rd. 8 v. H. der möglichen Manntage für die Erledigung gesetzlicher Aufgaben, wie Einsätze zur Unterstützung der Länderpolizeien, verstärkte polizeiliche Grenzüberwachung sowie Unterstützung polizeilicher Maßnahmen durch technische Einsatzmittel.

Der Bundesrechnungshof führt die geringe Auslastung auf den Umstand zurück, daß der Abteilung Nord keine polizeilichen Daueraufgaben im Rahmen des allgemeinen gesetzlichen Auftrages zugewiesen worden sind.

6.2.2

Bei der Abteilung Süd wurden im Jahre 1986 — ohne Vor- und Nachbereitungszeit — lediglich rd. 14 v. H. der möglichen Manntage für die Erledigung der Aufgaben entsprechend Nr. 6.2.1 gebraucht.

Der Abteilung war im Zeitpunkt der Erhebungen des Bundesrechnungshofes, abgesehen von der Bewachung eigener Einrichtungen, als ständige Aufgabe die Bewachung des Bundesverfassungsgerichtes übertragen. Hierauf entfielen weitere rd. 17 v. H. der möglichen Manntage.

Die Bewachung des Bundesverfassungsgerichtes hat der Bundesminister vom Juli 1989 an der neuen Grenzschutzeinsatzabteilung Mitte 5 übertragen, so daß sich die Inanspruchnahme der Abteilung Süd aus Daueraufgaben entsprechend weiter verringert hat.

6.2.3

Bei beiden Abteilungen entsprach der geringen Inanspruchnahme des Personals die geringe Nutzung der pioniertechnischen Einsatzmittel, welche die Besonderheit der Technischen Abteilungen ausmachen.

Die Analyse der Einsätze der Abteilung Süd für die Zeitspanne vom 1. Januar 1986 bis zum 30. September 1987 ergab, daß technisches Gerät nur in geringem Umfang eingesetzt worden ist und die Technischen Einsatzhundertschaften keinen technisch geprägten Einsatz durchgeführt haben.

6.2.4

6.2.4.1

Der Bundesrechnungshof hat angesichts der wenig in Anspruch genommenen Kapazitäten der beiden Technischen Abteilungen dem Bundesminister vorgeschlagen, daraus organisatorische Folgerungen zu ziehen, um eine insgesamt ausgewogene Belastung aller Grenzschutzabteilungen zu erreichen.

Er hat insbesondere um Prüfung gebeten, ob die technischen Aufgaben in den Bereichen der Grenzschutz-

kommandos Nord und Süd nicht auch lediglich von jeweils einer selbständigen Technischen Hundertschaft (wie in den Grenzschutzkommandos Küste und West) erfüllt werden können.

Er hat auch vorgeschlagen, die Einsatz- und Stabshundertschaften aus den derzeitigen Technischen Abteilungen herauszulösen. Diese Kapazität könne gegebenenfalls zur Auffüllung anderer Grenzschutzabteilungen verwendet werden.

6.2.4.2

Im Prüfungsschriftwechsel hat der Bundesminister ausgeführt, ein Vergleich der beiden Technischen Abteilungen Nord und Süd mit anderen Grenzschutzabteilungen habe keinen „signifikanten" Einsatz-Belastungsunterschied ergeben. Der Bundesrechnungshof hat hierauf mitgeteilt, hieraus könne dann nur der Schluß gezogen werden, daß auch die anderen Abteilungen unzureichend ausgelastet sind.

6.2.5

6.2.5.1

Der Bundesminister hat erwidert, er wolle unter Beibehaltung der beiden Technischen Abteilungen nunmehr

— die technischen Kapazitäten dieser Abteilungen auf je eine Technische Hundertschaft — vergleichbar denen bei den Grenzschutzkommandos Küste und West — beschränken,

— die jetzigen Technischen Einsatzhundertschaften in Einsatzhundertschaften zur Wahrnehmung allgemeinpolizeilicher Aufgaben und zum Einsatz als besondere Zugriffseinheiten umgliedern und

— die Abteilungsstäbe und die Stabshundertschaften an die entsprechenden Organisationseinheiten der Einsatzabteilungen angleichen.

6.2.5.2

Zu der grundsätzlichen Frage nach der Auslastung der Grenzschutzeinheiten hat der Bundesminister ausgeführt:

— Der Bundesgrenzschutz habe eine besondere Aufgabenstellung im Sicherheitssystem der Bundesrepublik Deutschland. Sein Beitrag bestehe darin, Eingreifreserve für Anlässe von besonderer polizeilicher Bedeutung zu sein; ein angemessener Teil des Bundesgrenzschutzes müsse für solche Anlässe stets verfügbar gehalten werden. Bei dieser Aufgabenstellung könne die tatsächliche personelle Einsatzauslastung nicht entscheidendes Kriterium für die Personalbemessung sein.

— Die Frage, welchen Anteil seiner Einsatzkapazität der Bundesgrenzschutz als Vorhaltepotential zur Bewältigung besonderer Lagen benötige, sei in erster Linie nach politischen Gesichtspunkten zu entscheiden.

— Darüber hinaus würden die politischen Veränderungen in der DDR und in den osteuropäischen Staaten Folgen für die Aufgabenstellung des Bundesgrenzschutzes haben. Es würden zunächst die politische Entwicklung und die damit verbundenen Auswirkungen sowie die Entscheidung über die Übernahme weiterer Aufgaben abzuwarten sein.

6.2.6

Der Bundesrechnungshof hält auch bei Berücksichtigung der Tatsache, daß sich aufgrund der geänderten politischen Verhältnisse erhebliche Veränderungen in der Aufgabenstellung des Bundesgrenzschutzes abzeichnen, die vom Bundesminister hinsichtlich der bisherigen Technischen Abteilungen getroffenen organisatorischen Entscheidungen für unzureichend.

Abgesehen davon, daß die Organisation der Grenzschutzkommandos Nord und Süd von der anderer Grenzschutzkommandos abweicht, vermißt der Bundesrechnungshof eine Personaleinsparung, die er wegen der bei den beiden Abteilungen festgestellten unzureichenden Auslastung für möglich hält. Die vom Bundesminister für die umgegliederten (ehemals Technischen) Einsatzhundertschaften genannten Aufgaben sind keine mit ständigem Arbeitsanfall. Darin liegt der Unterschied zu anderen Grenzschutzeinheiten, denen Daueraufgaben zugewiesen sind. Nur Daueraufgaben mit ausreichendem Arbeitsanfall können aber die Existenz dieser Abteilungen — ausgenommen die beiden nunmehr gebildeten Technischen Hundertschaften — rechtfertigen.

Der Bundesminister sollte seine Konzeption nochmals überdenken und erneut die Anregung des Bundesrechnungshofes prüfen, die Technischen Abteilungen Nord und Süd (mit Ausnahme der Technischen Hundertschaften) aufzulösen und die dabei freiwerdenden Kräfte zur Auffüllung vorhandener Personalfehlbestände bei anderen Grenzschutzabteilungen zu verwenden. Entsprechende Planstellen der beiden Abteilungen könnten dann eingespart werden.

6.3 Mannschaftstransport-Fahrzeuge

6.3.1

Die Technische Abteilung Süd ist im Dezember 1981 mit 17 geländegängigen Mannschaftstransport-Fahrzeugen (Gruppenkraftwagen) ausgerüstet worden. Für diese Fahrzeuge wurden Fahrgestelle verwendet, die der Bundesgrenzschutz seit dem Jahre 1977 bevorratet hatte. Sie erhielten einen im Auftrag der Beschaffungsstelle des Bundesministers entwickelten Aufbau. Der Beschaffungspreis betrug 110 000 DM je Fahrzeug, zusammen 1,87 Mio. DM.

Die Fahrzeuge sind nach Meinung der Nutzer als Mannschaftstransport-Fahrzeuge zu langsam, zu unbeweglich, zu groß und belasten die zu transportierende Mannschaft durch übermäßiges Fahrgeräusch und mangelhaften Fahrkomfort. Erhebungen des

Bundesrechnungshofes ergaben, daß die Fahrzeuge so gut wie nie genutzt werden.

Anstelle der ungeeigneten Kraftfahrzeuge werden von der Technischen Abteilung Süd andere, besser geeignete eingesetzt, welche ihr im „Übersoll" vom Grenzschutzkommando Süd zugewiesen wurden.

Der Bundesrechnungshof hat die Bindung von Mitteln für unzweckmäßige Fahrzeuge als unwirtschaftlich beanstandet und dem Bundesminister ferner vorgehalten, er habe es versäumt, durch rechtzeitige Verwertung dieser Fahrzeuge den Bundeshaushalt zu entlasten, als ihm die mangelnde Eignung bekannt wurde.

6.3.2

Der Bundesminister hat dazu ausgeführt,

- die geländegängigen Gruppenkraftwagen hätten im Jahre 1981 den damaligen einsatztaktischen und pioniertechnischen Forderungen entsprochen,
- der Rückgriff auf die in der Bevorratung befindlichen Fahrgestelle sei im Vergleich zu einer Neubeschaffung günstiger gewesen,
- erst mit der zunehmenden Übertragung allgemeinpolizeilicher Tätigkeiten und Unterstützungsaufgaben habe sich für beide Abteilungen eine Wandlung von rein technischen zu schwerpunktmäßig einsatztaktischen Verwendungen ergeben,
- aus wirtschaftlichen Gründen sei darauf verzichtet worden, die Technischen Abteilungen außer mit den vorhandenen Pioniergruppenkraftwagen auch mit Einsatzfahrzeugen für allgemeine polizeiliche Einsätze auszustatten,
- für die Durchführung einsatztaktischer Aufgaben seien den Technischen Abteilungen geeignetere Fahrzeuge von anderen Abteilungen zugewiesen worden, ohne daß dadurch das Gesamtsoll des Bundesgrenzschutzes an Kraftfahrzeugen überschritten worden sei,
- im Zuge der organisatorischen Änderungen würden die pioniertechnischen Aufgaben für die Technischen Abteilungen zukünftig entfallen; er werde die Gruppenkraftwagen abziehen und verwerten.

6.3.3

Die Einlassung des Bundesministers kann die Beanstandung des Bundesrechnungshofes nicht ausräumen. Auch unter Berücksichtigung dieser Darlegungen können die Mannschaftstransport-Fahrzeuge nur als Fehlinvestition angesehen werden. Abgesehen davon, daß die damaligen einsatztaktischen und pioniertechnischen Forderungen nicht nachvollziehbar sind, zeigt die tatsächlich nur geringe Nutzung dieser Fahrzeuge, daß die seinerzeitigen Forderungen nicht realistisch waren. Dem Einwand, der Rückgriff auf in der Bevorratung befindliche Fahrgestelle sei im Vergleich zu einer Neubeschaffung wirtschaftlicher gewesen, steht entgegen, daß die beschafften Mannschaftstransport-Fahrzeuge im Einsatz durch andere ersetzt wurden.

Soweit der Bundesminister vorgetragen hat, erst die im Laufe der Jahre veränderte Aufgabenstellung der Technischen Abteilungen habe auch eine zusätzliche Fahrzeugart nötig gemacht, verkennt er, daß auch bei rein technischen Einsatzaufgaben der Mannschaftstransport in erster Linie auf der Straße erfolgt. Hierfür aber waren die geländegängigen Gruppenkraftwagen von Anfang an wenig geeignet. Gerade der Hinweis des Bundesministers, nur aus wirtschaftlichen Gründen sei darauf verzichtet worden, die beiden Abteilungen neben den vorhandenen Pioniergruppenkraftwagen mit zusätzlichen Einsatzfahrzeugen für allgemeinpolizeiliche Einsätze auszustatten, bestätigt die Auffassung des Bundesrechnungshofes, daß nur die tatsächlich eingesetzten Fahrzeuge erforderlich waren. Der Einwand des Bundesministers, durch Zuweisung geeigneterer Fahrzeuge von anderen Abteilungen sei das Gesamtsoll nicht überschritten worden, bestätigt die Auffassung des Bundesrechnungshofes, daß der Bundesgrenzschutz insgesamt zu viele Fahrzeuge hat.

6.4 Tauchdienst

6.4.1

Innerhalb der Technischen Hundertschaften der Technischen Abteilungen Nord und Süd sowie der Technischen Hundertschaften West und Küste besteht je eine Tauchergruppe aus zwölf Polizeivollzugsbeamten, die als Leicht- und Helmtaucher ausgebildet sind. Zusätzlich sind bei jedem Technischen Zug der 19 Einsatzabteilungen drei bis vier ausgebildete Taucher vorhanden, für die dort zwei Leichttauchgeräte vorgehalten werden.

Dem beträchtlichen Aufwand, insbesondere für Übungen und die Fortbildung der Taucher, um die Taucherkapazität aufrechtzuerhalten, steht die Tatsache gegenüber, daß z. B. innerhalb des Grenzschutzkommandos Süd noch nie Tauchaufgaben auf der Grundlage der Aufgaben nach dem Bundesgrenzschutzgesetz angefallen sind.

Hieraus hat der Bundesrechnungshof geschlossen, daß der Bundesgrenzschutz zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben die vorgehaltenen Taucherkapazitäten nicht benötigt, zumindest nicht im derzeitigen Umfang. Er hat daher angeregt, die Zahl der Taucher und das Gerät zu vermindern und Leichttaucher nur noch bei den vier Technischen Hundertschaften vorzuhalten. Die Helmtauchaufgaben sowie die Aus- und Fortbildung und die damit verbundenen Prüfungen sollten einer Stelle übertragen werden, bei der die notwendigen Einrichtungen vorhanden sind und von der aus bei Bedarf die Taucher mit ihrem Gerät schnell an den Bedarfsort transportiert werden könnten.

6.4.2

Der Bundesminister hat zunächst erwidert, die Ausstattung sei so bemessen, daß die Einsatzverbände technische Einsatzaufgaben als Unterstützungsmaßnahmen für allgemeinpolizeiliches Tätigwerden sowie im Falle von Naturkatastrophen oder besonders schweren Unglücksfällen selbständig lösen könnten. Eine Zentralisierung der Taucherorganisation würde dem Konzept der technischen Organisationseinheiten bereits in seinen Grundelementen widersprechen.

Auf Ankündigung einer Bemerkung hat er mitgeteilt, er werde künftig auf die kosten- und ausbildungsintensive Helmtauchaufgabe bei den technischen Einheiten des Bundesgrenzschutzes verzichten und entsprechendes Gerät nur in dem für Ausbildungs- und Prüfungszwecke erforderlichen Mindestumfang an der Grenzschutzschule belassen.

Die Anzahl der Leichttauchgeräte wolle er in allen Technischen Hundertschaften von bisher acht auf sechs Geräte reduzieren und die Anzahl der Taucher in den Technischen Hundertschaften auf die für das verbleibende Gerät erforderliche Mindestausstattung verringern.

Bei den Technischen Zügen der 19 Einsatzabteilungen will er hingegen die je zwei bisher vorhandenen Leichttauchgeräte für die Bewältigung technischer Einsatzaufgaben weiterhin vorhalten, obwohl er einräumt, daß Einsatzlagen, die den Einsatz dieser Geräte erforderlich machen, nur selten vorlägen. Der Bundesminister meint, der erfolgreiche Einsatz von Tauchern könne im Einzelfall von sofortigem Tätigwerden abhängig sein; die rechtzeitige Heranführung ausgebildeten Personals aus anderen Einheiten sei nicht immer gewährleistet.

6.4.3

Der Bundesrechnungshof erkennt an, daß der Bundesminister inzwischen die Verminderung von Tauchgerät und -personal veranlaßt hat.

Die Notwendigkeit, Leichttauchgerät und ausgebildete Taucher — außer bei den Technischen Hundertschaften — auch bei allen 19 Einsatzabteilungen vorzuhalten, hält der Bundesrechnungshof indes aufgrund seiner Erhebungen nach wie vor nicht für hinreichend begründet.

6.4.4

Der Bundesminister sollte daher seinen Standpunkt überdenken und im Interesse einer weiteren Kostenminderung nochmals prüfen, ob auf das Vorhalten von Leichttauchgeräten bei den Einsatzabteilungen und die damit verbundene Ausbildung von Tauchern verzichtet werden kann.

7 Stiftung Preußischer Kulturbesitz Neubau der „Museen für Europäische Kunst" in Berlin
(Kapitel 06 02 Titel 893 24)

7.0

Die Stiftung Preußischer Kulturbesitz hat die fünf „Museen für Europäische Kunst" in Berlin-Tiergarten, deren Neubau sie seit mehr als 25 Jahren plant und die erst zu einem Teil fertiggestellt sind, von vornherein als ein Gesamtbauvorhaben behandelt. Im Laufe der Jahre wurden die Planungen mehrmals geändert und dabei rd. 2,7 Mio. DM für Planungsleistungen bezahlt, die baulich nicht verwirklicht worden sind. Außerdem sind wegen einer im Jahre 1987 geänderten Bauplanung gerade erst im Rohbau errichtete Bauteile der zentralen Eingangshalle wieder abgerissen worden; die Kosten für Herstellung und Abbruch dieser Bauteile betragen mehr als 7,8 Mio. DM.

7.1

Der Stiftung Preußischer Kulturbesitz (Stiftung) ist die Bewahrung, Pflege und Ergänzung des aus den preußischen Sammlungen stammenden Kulturguts „bis zu einer Neuregelung nach der Wiedervereinigung" übertragen. Sie unterhält zu diesem Zweck Museen und Bibliotheken. Die Bundesrepublik Deutschland und das Land Berlin entscheiden in den Gremien der Stiftung über die Neubauvorhaben, da sie deren Kosten je zur Hälfte tragen; der Bund hat hierfür seit dem Haushaltsjahr 1969 jährlich Haushaltsmittel zwischen 10 und 18 Mio. DM bereitgestellt. Planung und Durchführung der Baumaßnahmen der Stiftung sind der Bundesbaudirektion übertragen.

Eines der Bauvorhaben der Stiftung ist der Neubau der „Museen für Europäische Kunst", die auf einem zusammenhängenden Grundstück in Berlin-Tiergarten errichtet werden; dabei handelt es sich um ein Kunstgewerbemuseum, eine Skulpturengalerie, eine Gemäldegalerie, ein Kupferstichkabinett und eine Kunstbibliothek; im Zentrum der Museen werden eine Eingangshalle, eine Cafeteria und ein Vorplatz (Piazetta) sowie eine Tiefgarage geschaffen. Die Gesamtkosten des Bauvorhabens werden nach dem gegenwärtigen Kostenstand mehr als 500 Mio. DM betragen.

Die Bauplanung der Museen für Europäische Kunst begann aufgrund eines vom Stiftungsrat genehmigten Raumprogramms im Jahre 1963. Nach einem Planungswettbewerb erhielt ein Architekt im Jahre 1967 den Auftrag, den gesamten Museumskomplex zu planen.

In den folgenden Jahren wurden die Planungsvorgaben mehrfach geändert mit der Folge, daß die Planung mehrmals unterbrochen und Teilplanungen nicht verwendet wurden, für die Honorare in Höhe von rd. 2,7 Mio. DM gezahlt waren. Darin enthalten war ein Betrag von rd. 880 000 DM, den die Stiftung für die Auflösung des Planungsvertrages mit dem Architek-

ten zahlte, nachdem das einzige bisher fertiggestellte Museum, das Kunstgewerbemuseum, in der Öffentlichkeit stark kritisiert worden war.

Zugleich mit der Trennung vom Architekten beschloß der Stiftungsrat im November 1985, für die Gemäldegalerie einen weiteren Planungswettbewerb auszuschreiben und dabei den Teilnehmern aufzugeben, in ihre Entwürfe die Teile der Eingangshalle einzubeziehen, an die die Gemäldegalerie anschließen sollte und mit deren Bauausführung im Mai 1985 begonnen worden war. Die Stiftung entschied sich am 13. Juli 1987 für den Entwurf einer Architektengemeinschaft, der entgegen den Wettbewerbsvorgaben nur nach erheblichen Eingriffen in die bereits hergestellten Rohbauteile an die Eingangshalle angeschlossen werden konnte. Insbesondere wegen der in der neuen Planung vorgesehenen Erschließung der Gemäldegalerie über ein rundes Treppenhaus („Rotunde") sind Bauteile, die die Stiftung für rd. 4,1 Mio. DM zuvor hatte errichten lassen, wieder abgerissen worden; für die Abbruchmaßnahmen werden voraussichtlich weitere 3,7 Mio. DM zu zahlen sein.

7.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Stiftung die Bauplanung eines derart umfangreichen Gesamtbauvorhabens von vornherein auf alle Gebäude ausgedehnt und einem einzigen Architekten übertragen hat. Angesichts der im Verhältnis zu den Gesamtbaukosten relativ geringen Investitionsmittel, die der Bund und das Land Berlin jährlich zur Verfügung stellten, sei absehbar gewesen, daß sich die Verwirklichung des Gesamtbauvorhabens über viele Jahre hinziehen und die Planung in dieser Zeitspanne wegen neuer Anforderungen mehrmals ändern würde. Hätte die Stiftung nach einem Wettbewerb über die städtebauliche Nutzung des Gesamtgrundstückes nacheinander Verträge über die Bauplanung für die einzelnen Gebäude entsprechend den zu erwartenden Investitionsmitteln abgeschlossen, wären jeweils den neuesten Erkenntnissen im Museumsbau entsprechende Planungen verwirklicht worden, ohne daß bereits fertiggestellte Planungen hätten überarbeitet werden müssen. Insofern wären die Ausgaben von bisher rd. 1,8 Mio. DM Honorare für nicht verwendete Planungsleistungen sowie rd. 880 000 DM für die Auflösung des Architektenvertrages vermeidbar gewesen.

Außerdem hat der Bundesrechnungshof den Abriß eines Teils der gerade erst im Rohbau errichteten Eingangshalle beanstandet. Er hat die vermeidbaren Ausgaben vor allem darauf zurückgeführt, daß der Stiftungsrat seinen dem Planungswettbewerb zugrunde gelegten Beschluß vom November 1985, wonach die vorhandenen Bauteile der Eingangshalle bei der neuen Planung der Gemäldegalerie zu berücksichtigen seien, mit der Annahme der neuen Planung außer Kraft gesetzt habe. Der Entscheidung des Stiftungsrates seien zwar intensive Diskussionen und Untersuchungen zur Planung vorangegangen, jedoch seien zu keinem Zeitpunkt die Kostenfolgen der neuen Lösung erörtert worden. Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß die Stiftung gegenüber den Architekten eine bessere, insbesondere den Wettbewerbsvorgaben entsprechende Anpassung ihrer Planung an die bestehenden Rohbauteile der Eingangshalle hätte fordern und durchsetzen müssen, wodurch die Ausgabe von rd. 7,8 Mio. DM weitgehend hätte vermieden werden können. Dafür hätte der Bundesminister in den Gremien der Stiftung Sorge tragen müssen.

7.3

Die Stiftung hat die Kostensteigerungen ihrer sonstigen Neubauvorhaben sowie die niedrigen Finanzierungsbeiträge des Bundes und der Länder als die wesentlichen Gründe für die lange Planungs- und Bauzeit der Museen angesehen. Außerdem hat sie auf einen Finanzierungsplan aus dem Jahre 1963 verwiesen, nach dem das damals mit rd. 40 Mio. DM geschätzte Bauvorhaben „Museen für Europäische Kunst" im Jahre 1972 abgeschlossen sein sollte.

Die Stiftung hat eingeräumt, daß aus heutiger Sicht die Zusammenfassung aller Gebäude zu einer Planungseinheit „problematisch" gewesen sei und der Planungswettbewerb sowie die Architektenverträge verfrüht gewesen seien. Der Stiftungsrat habe aber zu Beginn der Planung in den 60er Jahren eine „Lösung aus einem Guß" erreichen wollen. Die weitere Entwicklung der Planung, insbesondere die Verzögerungen und die Notwendigkeit von Planungsänderungen, sei damals in diesem Umfang nicht vorhersehbar gewesen.

Der Stiftungsrat habe sich jeweils erst nach sorgfältiger Abwägung der Vor- und Nachteile für die Planungsänderungen und die Auflösung des Vertrages mit dem Architekten entschieden. Er habe trotz der erheblichen Mehrkosten die Änderungen zugelassen, um zu vermeiden, daß die zu errichtenden Bauwerke bei ihrer Fertigstellung nicht den zeitgemäßen Forderungen entsprächen und schwerwiegende funktionale Mängel aufwiesen. Bei den noch durchzuführenden Bauvorhaben werde die Stiftung bestrebt sein, nachträgliche Planungsänderungen, wenn irgendwie möglich, zu vermeiden.

Zum Abriß eines Teils der Eingangshalle hat die Stiftung erklärt, der Stiftungsrat habe sich bei der endgültigen Billigung der Neuplanung der Gemäldegalerie „bewußt" über seine früheren Vorgaben hinweggesetzt, die Eingangshalle möglichst unangetastet zu lassen. Die von der Architektengemeinschaft vorgeschlagene Anbindung der Gemäldegalerie an den Südteil der Eingangshalle mit ihrer Erschließung über eine Rotunde sei funktionell wie auch architektonisch die einzig überzeugende Lösung gewesen; sie rechtfertige die dadurch entstehenden Mehrkosten. Die Wettbewerbsvorgaben hätten nicht eingehalten werden können, ohne einen erheblichen Teil der Vorzüge dieser Planung zu beseitigen.

Diese Aussage hat die Bundesbauverwaltung unterstützt, indem sie erklärt hat, daß eine andere gestalterisch vertretbare Anbindung der Gemäldegalerie an die Eingangshalle bei Aufrechterhaltung der Forde-

rung nach einer ausschließlichen Tageslichtbeleuchtung aller Ausstellungsräume nicht möglich sei.

Der Bundesminister hat sich der Darlegung der Stiftung angeschlossen.

7.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Erklärung der Stiftung, wonach sie bei ihren weiteren Bauvorhaben nachträgliche Planungsänderungen, wenn irgend möglich, vermeiden werde, und erwartet, daß sie ihre Baumaßnahmen künftig unter Beachtung aller für sie geltenden Randbedingungen abwickeln wird.

Er bleibt bei seiner Auffassung, daß die Stiftung die Zahlungen für nicht verwendete Planungsleistungen hätte vermeiden können, wenn sie das Bauvorhaben unter Berücksichtigung des für sie geltenden finanziellen Rahmens abgewickelt hätte. Angesichts der Größe des Bauvorhabens und der Abhängigkeit von der ständig angespannten Haushaltslage ihrer Finanzträger durfte die Stiftung nicht davon ausgehen, daß das Bauvorhaben von einem Architekten in einem absehbaren Zeitraum „aus einem Guß" durchgeführt werden konnte. Im übrigen war die im Finanzierungsplan des Jahres 1963 genannte Bausumme von rd. 40 Mio. DM für das Gesamtbauvorhaben nicht aufgrund einer Bauplanung ermittelt worden und konnte deshalb nicht Ausgangspunkt eines zutreffenden Zeitplans sein; zudem wurde schon in der Sitzung des Stiftungsrates am 26./27. September 1963, in der der Zeitplan und die Finanzierung erörtert wurden, deutlich, daß wegen der geringen Finanzierungsbeiträge die angegebene Bauzeit nicht einzuhalten war. Spätestens mit dem Ansteigen der zu niedrig geschätzten Baukosten und den weit dahinter zurückbleibenden Investitionsmitteln hätte zur Vermeidung unnötiger Planungskosten nur noch abschnittsweise weitergeplant werden dürfen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes lassen sich auch die durch Bau und Abriß eines Teils der Eingangshalle entstandenen Kosten nicht rechtfertigen: Entweder hätten nach der Aufgabe der alten Planung für die Gemäldegalerie die für deren Anbindung vorgesehenen Bauteile der Eingangshalle nicht gebaut werden dürfen oder die neue Planung der Gemäldegalerie hätte — auch unter Inkaufnahme gewisser Nachteile — ohne wesentlichen Eingriff in die fertiggestellten Bauteile an die Eingangshalle angebunden werden müssen. Hierdurch wäre im übrigen die funktionelle und architektonische Qualität der neuen Planung, auf die die Stiftung hinweist, insgesamt nicht beeinträchtigt worden, da z. B. bei einer Verschiebung der Rotunde lediglich die Einbeziehung eines Ausstellungsraumes in den sonst möglichen Rundgang problematisch gewesen wäre. Die „bewußte" Entscheidung der Stiftung für den Abbruch ohne Erörterung der dadurch entstehenden Mehrkosten, die letztlich rd. 7,8 Mio. DM betragen werden, deutet darauf hin, daß die Stiftung die ihr zur Verfügung gestellten öffentlichen Mittel nicht mit der gebotenen Sorgfalt verwendet.

7.5

Der Bundesminister wird künftig in den Gremien der Stiftung sicherzustellen haben, daß solche vermeidbaren Ausgaben unterbleiben.

Bundesminister der Finanzen
(Einzelplan 08)

8 Aufrechnung von Forderungen des Bundes und der Bundesanstalt für Arbeit
(Kapitel 15 02 Titel 636 71
Kapitel 11 12 Titel 616 31)

8.0

Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung rechnete auf Veranlassung des Bundesministers Forderungen der Bundesanstalt für Arbeit auf Erstattung von Verwaltungskosten für die Durchführung des Bundeskindergeldgesetzes in Höhe von 162,3 Mio. DM gegen Forderungen des Bundes auf Teilrückzahlung gewährter Betriebsmitteldarlehen auf. Diese Aufrechnung wurde unzutreffend gebucht; damit wurden Vorschriften zu überplanmäßigen Ausgaben umgangen.

8.1

Der Bund hat der Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) die Verwaltungskosten für die Durchführung des Bundeskindergeldgesetzes — BKGG — zu erstatten (§ 16 Abs. 3 BKGG). Die Ausgaben hierfür werden beim Bundesminister für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit veranschlagt (Kapitel 15 02 Titel 636 71). Im Jahre 1989 standen der Bundesanstalt noch aus früheren Jahren Ansprüche auf Erstattung von Verwaltungskosten gegen den Bund in Höhe von insgesamt 162,3 Mio. DM zu. Sie wies den Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung im März 1989 darauf hin, daß die im Einzelplan des Bundesministers für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit für das Jahr 1989 veranschlagten Ausgaben für die Erstattung der Verwaltungskosten nicht ausreichten.

Zur Erfüllung eigener Aufgaben erhält die Bundesanstalt vom Bund Betriebsmitteldarlehen aus dem Einzelplan des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung (Kapitel 11 12 Titel 616 31), die zum Jahresende, soweit sie nicht in Zuschüsse umgewandelt werden, an den Bund zurückzuzahlen sind.

Einen Teil der Forderungen auf Rückzahlung der Betriebsmitteldarlehen, die dem Bund gegen Ende des Jahres 1989 zustanden, rechnete der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung auf Veranlassung des Bundesministers gegen die Forderung der Bundesanstalt auf Erstattung der Verwaltungskosten auf.

Die Bundesanstalt hat die Aufrechnung zutreffend als Erstattung von Verwaltungskosten und Rückzahlung von Betriebsmitteldarlehen gebucht. Im Gegensatz hierzu wurde in der Haushaltsrechnung des Bundes die Erstattung von Verwaltungskosten nicht und statt

einer Rückzahlung der Betriebsmitteldarlehen ein um 162,3 Mio. DM zu hoher Zuschuß gebucht.

Die Ergebnisse in der Rechnung des Bundes stimmen mit denen in der Rechnung der Bundesanstalt deshalb nicht überein.

8.2

Der Bundesrechnungshof hat das Vorgehen der beteiligten Bundesminister als Verletzung des Haushaltsrechts beanstandet.

Die Zweckbestimmung bei Kapitel 11 12 Titel 616 31 („Zuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit"), bei der die Ausgabe gebucht wurde, deckt den Ausgabenzweck nicht. Ausgaben für die Erstattung von Verwaltungskosten „für die Durchführung des Bundeskindergeldgesetzes" müssen im Einzelplan 15 Kapitel 15 02 Titel 636 71 gebucht werden. Der Bundesminister wollte mit der unzutreffenden Buchung der Notwendigkeit einer überplanmäßigen Ausgabe entgehen.

Eine überplanmäßige Ausgabe kann durch Inanspruchnahme einer Ausgabeermächtigung nur vermieden werden, wenn der Haushaltsgesetzgeber eine Deckungsfähigkeit vorgesehen hat (§§ 20 Abs. 2, 46 BHO). Eine solche liegt nicht vor.

Im übrigen sind nach § 35 Abs. 1 BHO alle Einnahmen und Ausgaben jeweils mit ihrem vollen Betrag und getrennt voneinander zu buchen (Bruttonachweis, Einzelnachweis). Dieser Grundsatz wurde ebenfalls nicht beachtet.

8.3

Der Bundesminister hat — im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit sowie dem Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung — geltend gemacht, es sei „problematisch" gewesen, für den über dem Haushaltsansatz liegenden Mehrbedarf in Höhe von 162,3 Mio. DM überplanmäßige Mittel im Haushaltsjahr 1989 bereitzustellen. Deshalb habe sich eine Verrechnung mit der Forderung des Bundes auf Rückzahlung der der Bundesanstalt gewährten Betriebsmitteldarlehen angeboten.

Im übrigen werde die Transparenz der Vorgehensweise durch einen entsprechenden Hinweis im Vorwort zur Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1989 zu Kapitel 11 12 Titel 616 31 und durch einen Verweis hierauf bei Kapitel 15 02 Titel 636 71 sichergestellt.

8.4

Da die Bundesanstalt den Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung bereits im März 1989 darauf aufmerksam gemacht hatte, daß der Haushaltsansatz für Verwaltungskosten nicht ausreichen würde, hätten die Bundesminister die notwendigen Schritte für eine überplanmäßige Ausgabe rechtzeitig einleiten können. In jedem Falle rechtfertigt der Hinweis des Bundesministers, daß es „problematisch" gewesen sei, überplanmäßige Mittel bereitzustellen, nicht, das vorgeschriebene Verfahren bei überplanmäßigen Ausgaben zu umgehen. Praktisch hat der Bundesminister eine Deckungsfähigkeit unterstellt, die nicht vorhanden war. Mit diesem Verfahren haben sich die Bundesminister der Pflicht entzogen, den Deutschen Bundestag und den Bundesrat über überplanmäßige Ausgaben zu unterrichten (§ 37 Abs. 4 BHO).

Ein Vorwort zur Haushaltsrechnung kann eine Ermächtigung für überplanmäßige Ausgaben und die erforderliche Information des Parlaments nicht ersetzen.

9 Pflicht der zuständigen Dienststellen zur Äußerung auf Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes

9.0

Der Bundesminister hat sich zu den ihm im Jahre 1987 mitgeteilten Ergebnissen einer Prüfung des Bundesrechnungshofes trotz wiederholter Mahnungen noch nicht in der Sache geäußert.

Der Bundesrechnungshof wird durch dieses Verhalten des Bundesministers in der Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben behindert.

9.1

Der Bundesrechnungshof übersandte dem Bundesminister mit Schreiben vom 28. September 1987 Mitteilungen über die Prüfung der von der Zollverwaltung durchgeführten Erstattungen bei der Ausfuhr von Rindfleisch (Ausgaben aus Anlage E zu Kapitel 10 04 Titel 683 55) und bat um Stellungnahme bis zum 15. Februar 1988.

Diese Mitteilungen enthalten zahlreiche Feststellungen, daß bei der Durchführung der Marktordnungsmaßnahme Rechtsvorschriften der Europäischen Gemeinschaften nicht beachtet worden sind.

Der Bundesminister teilte dem Bundesrechnungshof am 17. Februar 1988 mit, er könne wegen Überlastung seines zuständigen Referates innerhalb der gesetzten Frist keine Stellungnahme abgeben. Er werde sich aber unaufgefordert äußern, sobald ihm dies möglich sei.

Nach Ablauf einer wegen des Umfanges der Feststellungen und der Schwierigkeit der Materie stillschweigend gewährten Fristverlängerung von annähernd einem Jahr bat der Bundesrechnungshof den Bundesminister mit Schreiben vom 26. Januar 1989 und vom 1. September 1989 — zuletzt unter Setzung einer Frist von drei Monaten — erneut um Stellungnahme. Der Bundesminister erklärte daraufhin dem Bundesrechnungshof mit Schreiben vom 16. Oktober 1989, er sei immer noch nicht in der Lage, sich zu den Prüfungsfeststellungen im einzelnen zu äußern. Er habe auch

nicht den Eindruck, daß Mißstände aufgedeckt worden seien, die sofortiges Handeln erforderlich machten. Ferner wies er auf die Schwierigkeiten bei der Durchführung des Erstattungsrechts und die im Vergleich zu den übrigen Mitgliedstaaten geringe Zahl von Beanstandungen durch die Organe der Europäischen Gemeinschaften hin. Auch bei Rechtsstreitigkeiten mit den Europäischen Gemeinschaften habe er eine hohe Erfolgsquote.

9.2

Nach § 96 Abs. 1 Satz 1 BHO muß sich der Bundesminister innerhalb einer vom Bundesrechnungshof zu bestimmenden Frist äußern. Er muß Stellung nehmen, ob der den Mitteilungen zugrunde gelegte Sachverhalt zutrifft und ob er die Bewertungen und Folgerungen des Bundesrechnungshofes anerkennt. Die Erfüllung dieser Verpflichtung ist Voraussetzung für die ordnungsgemäße und zeitgerechte Erledigung der Aufgaben des Bundesrechnungshofes.

Die im Schreiben des Bundesministers vom 16. Oktober 1989 enthaltenen allgemeinen Ausführungen genügen diesen Anforderungen nicht. Die behauptete Überlastung des zuständigen Referates hätte der Bundesminister in den inzwischen vergangenen zwei Jahren durch organisatorische Vorkehrungen beheben müssen.

Die Behauptung, der Bundesrechnungshof habe keine zu unverzüglichem Handeln zwingenden Mißstände aufgedeckt, vermag den Bundesminister nicht von seiner Verpflichtung nach § 96 Abs. 1 Satz 1 BHO zu entbinden. Im übrigen trifft diese Behauptung des Bundesministers nicht zu; die vom Bundesrechnungshof angesprochenen Sachverhalte haben erhebliches finanzielles Gewicht.

Der Deutsche Bundestag hat wiederholt — zuletzt anläßlich der Beratungen der Bemerkungen 1988 des Bundesrechnungshofes — die Erwartung ausgesprochen, daß die Bundesminister die Prüfungsmitteilungen des Bundesrechnungshofes fristgerecht beantworten, um eine zeitnahe Verwertung der Prüfungsergebnisse in den Haushaltsberatungen zu ermöglichen (Plenarprotokoll 11/151 S. 11390 i. V. m. Drucksache 11/4782).

9.3

Nach der Ankündigung des Bundesrechnungshofes, das Verhalten des Bundesministers zum Gegenstand einer Bemerkung zu machen, hat dieser dem Bundesrechnungshof mit Schreiben vom 11. Mai 1990 vorgeschlagen, die Prüfungsfeststellungen anhand seines Schreibens vom 16. Oktober 1989 mündlich zu erörtern. In einem Gespräch am 26. Juni 1990 hat der Bundesminister schließlich zugesagt, alsbald schriftlich Stellung zu nehmen.

Der Bundesrechnungshof ist grundsätzlich zu mündlichen Erörterungen bereit. Das entbindet die geprüften Stellen aber nicht von ihrer Verpflichtung zur schriftlichen Stellungnahme, wenn der Bundesrechnungshof eine solche für erforderlich hält, zumal sie oft erst die Voraussetzung für eine sinnvolle mündliche Erörterung schafft.

9.4

Der Bundesminister wird künftig der Verpflichtung aus § 96 Abs. 1 Satz 1 BHO, sich innerhalb der vom Bundesrechnungshof gesetzten Fristen zu äußern, nachzukommen haben.

Datenverarbeitungsverfahren im Bundesamt für Finanzen

Der Bundesrechnungshof hat die Ordnungsmäßigkeit und Sicherheit von zwei im Bundesamt für Finanzen betriebenen Datenverarbeitungsverfahren geprüft und Mängel festgestellt, über die er nachstehend berichtet.

10 Ordnungsmäßigkeit und Sicherheit des Lohnverfahrens

10.0

Das Bundesamt für Finanzen zahlt mit Hilfe eines Datenverarbeitungsverfahrens die Löhne von rd. 17 000 Lohnempfängern aus. Die Richtigkeit der Zahlungen ist durch das Verfahren nicht gewährleistet. Die Sicherheit der Verarbeitung ist wegen zahlreicher Mängel beim Verfahrensbetrieb und bei der Verfahrensnutzung beeinträchtigt. Der Aufwand für die Nutzung und den Betrieb des Verfahrens ist unangemessen hoch. Das Bundesamt für Finanzen ist bei der Pflege und Fortentwicklung des Verfahrens von einem Auftragnehmer abhängig.

Zum Einsatz des Verfahrens hat der Bundesrechnungshof sein nach § 79 Abs. 4 Nr. 2 BHO erforderliches Einverständnis bisher nicht gegeben.

10.1

Das Bundesamt für Finanzen (Bundesamt) setzt seit dem 1. Januar 1988 ein neues Datenverarbeitungsverfahren zur Berechnung und Zahlung der Löhne von rd. 17 000 Lohnempfängern ein. Im Jahre 1989 wurden mit Hilfe des Verfahrens 587,3 Mio. DM zur Zahlung angewiesen.

Der Bundesrechnungshof hat folgende Mängel festgestellt:

Der Einsatz des neuen Verfahrens führte zu einer großen Anzahl unrichtiger Berechnungen. Lohnabzugssteuern, Urlaubslohnzuschläge und die jährliche Zuwendung wurden falsch berechnet; insbesondere rückwirkende Änderungen wurden fehlerhaft durchgeführt. In mehr als 10 v. H. aller Fälle war die jährliche Zuwendung falsch berechnet und mußte manuell

berichtigt werden. Die Eingabe von Daten ist aufwendig und stellt eine zusätzliche Fehlerquelle dar, zumal verfahrensgerechte Datenvordrucke zum Zeitpunkt der Prüfung fehlten. Da das Verfahren nur wenige maschinelle Dateneingabeprüfungen enthält, führen auch offensichtlich falsche Eingaben zu Fehlberechnungen. So errechnete das Verfahren in Einzelfällen Monatslöhne von mehr als 100 000 DM. Das Bundesamt berichtigte die Fehlberechnungen, deren Gesamtzahl ihm nicht bekannt war, manuell mit teilweise hohem Aufwand. Schadensfälle durch Fehlberechnungen sind dem Bundesrechnungshof allerdings nicht bekannt geworden.

Für manuell durchzuführende Bearbeitungsschritte und Berechnungen gab es überwiegend keine wirksamen und für die Kassensicherheit erforderlichen Kontrollen, obwohl entsprechende Erlasse des Bundesministers vorlagen. Für die anordnenden Stellen war das Verfahren wenig durchschaubar, weil eine entsprechende Verfahrensdokumentation fehlte.

Das Bundesamt speicherte die Zugangskennwörter für das Verfahren nicht in verschlüsselter Form; sie waren dadurch für die Mitarbeiter der Programmiergruppe jederzeit lesbar und zugänglich.

Häufige Programmabbrüche, die Korrektur von Verarbeitungsfehlern sowie die Überwachung und Steuerung des Verfahrens führten zu hohem Aufwand beim Verfahrensbetrieb.

Die ordnungsgemäße Pflege und Fortentwicklung der im Verfahren eingesetzten Programme ist nicht gewährleistet, da die Dokumentation unzureichend und die Programme nicht übersichtlich gestaltet sind. Das Bundesamt ist weitgehend von dem Auftragnehmer abhängig, der das Verfahren entwickelt hat. Dessen Belastung bei der Auftragsabwicklung führte zu Qualitätseinbußen bei der Fehlerbeseitigung und Pflege der Programme, so daß Änderungen und Ergänzungen häufig mehrmalige Versuche erforderten oder nicht fristgerecht durchgeführt wurden.

Das Verfahren zur Berechnung der Löhne wurde ohne das Einverständnis des Bundesrechnungshofes eingesetzt, das nach § 79 Abs. 4 Nr. 2 BHO erforderlich ist. Der Bundesminister verwendet das Verfahren seit dem 1. Januar 1990 auch für die Zahlung der Angestelltenbezüge, obwohl der Bundesrechnungshof angesichts der Verfahrensmängel hiergegen Bedenken erhoben hatte.

10.2

Der Bundesrechnungshof hat die große Anzahl der Fehlverarbeitungen und den damit verbundenen Aufwand sowie die Risiken für die Ordnungsmäßigkeit der Verarbeitung bemängelt. Die maschinellen Kontrollen seien unzureichend gewesen. Er hat den Bundesminister aufgefordert, die Ursachen der Fehlverarbeitungen unverzüglich zu beseitigen und die maschinellen Kontrollen so zu erweitern, daß die Ordnungsmäßigkeit der Verarbeitung gewährleistet werden kann.

Der Bundesrechnungshof hat weiter beanstandet, daß die Vielzahl der manuellen Bearbeitungsschritte nicht ausreichend geprüft wird. Die Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens sei nicht ausreichend gewährleistet, weil es für die anordnenden Stellen nicht durchschaubar sei. Er hat den Bundesminister aufgefordert, geeignete Regelungen für eine wirksame Kontrolle zu erarbeiten.

Der Bundesrechnungshof hat aufgrund der unverschlüsselten und nicht ausreichend gesicherten Speicherung der Zugangskennwörter die Verfahrenssicherheit gefährdet gesehen und gebeten, Zugangskennwörter künftig verschlüsselt zu speichern.

Er hat weiter bemängelt, daß der Aufwand für den Verfahrensbetrieb zu hoch ist und entsprechende Änderungen des Verfahrens angeregt.

Darüber hinaus berge die Abhängigkeit des Bundesamtes von dem Auftragnehmer eine schwerwiegende Gefahr für die Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens in sich. Der Bundesminister solle auf die Einhaltung der Fristen für Änderungen und Ergänzungen achten.

Es ist ein Verstoß gegen die Bundeshaushaltsordnung (§ 79 Abs. 4 Nr. 2 BHO), daß der Bundesminister das Verfahren einsetzt, ohne daß die Einwilligung des Bundesrechnungshofes vorliegt. Der Bundesrechnungshof hält angesichts der Mängel die Ausweitung des Verfahrens auf die Angestelltenbezüge für nicht hinnehmbar.

10.3

Der Bundesminister hat mitgeteilt, daß die Fehler bei den maschinellen Berechnungen und Verarbeitungsschritten im wesentlichen beseitigt seien und nur noch in einer begrenzten und bekannten Zahl von Fällen aufträten. Die erforderlichen Programmänderungen seien für das Jahr 1990 geplant. Der Eingabeteil werde vom Bundesamt mit allen notwendigen Kontrollen völlig neu gestaltet. Zwischenzeitlich seien Vorkehrungen getroffen worden, z. B. ein Programm zur Berechnung der Zulagen und zur Verbesserung bei der Fehlerkorrektur.

Das Personal für eine vollständige Prüfung manueller Bearbeitungschritte stehe nicht zur Verfügung, so daß es bei Stichproben bleiben müsse; die manuellen Arbeiten würden aber verringert. Die anordnenden Stellen hätten inzwischen die Verfahrensregelungen mit Ausfüllanweisungen und Erläuterungen erhalten, was ihnen eine ausreichende Prüfung ermögliche.

Maßnahmen zur Verbesserung des Zugriffsschutzes seien ergriffen worden. Durch neue Verfahrensregelungen und weitere Änderungen werde sich der Aufwand für die Verfahrensnutzung auf ein „nicht unübliches Maß" verringern. Der tatsächliche Aufwand für die Eingaben werde noch im Jahre 1990 durch eine Arbeitsplatzüberprüfung ermittelt.

Der Bundesminister strebe im Hinblick auf die Erfahrungen mit dem Auftragnehmer eine schnellstmögliche Übernahme des Verfahrens durch das Bundesamt an. Voraussetzung sei die Beseitigung der festgestellten Fehler, um Verantwortlichkeiten und Gewährlei-

stungsansprüche zu erhalten. Er werde verstärkt auf die Einhaltung von Terminen achten.

Der Bundesminister werde, sobald die bisherigen Kassenvordrucke durch neue, an das automatisierte Verfahren des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens des Bundes angeglichene Vordrucke ersetzt seien, das Einverständnis des Bundesrechnungshofes nach § 79 Abs. 4 Nr. 2 BHO zum Einsatz des auf die Angestelltenbezüge erweiterten Verfahrens einholen.

Im Interesse der „Gesamtkonsolidierung" habe die Erstreckung des Verfahrens auf die Angestelltenbezüge nicht mehr hinausgeschoben werden können.

10.4

Der Bundesrechnungshof hält nach wie vor die Ausweitung des Verfahrens auf die Zahlung der Angestelltenbezüge für unvertretbar, da immer noch Fehlverarbeitungen auftreten und wesentliche Maßnahmen zur Verbesserung des Verfahrens noch ausstehen. Die Ausweitung ist auch nicht ordnungsgemäß, weil das Einverständnis des Bundesrechnungshofes fehlt. Der Bundesrechnungshof beanstandet besonders, daß sich gerade der für das Haushaltsrecht zuständige Bundesminister in der aufgezeigten Weise über die Bundeshaushaltsordnung hinwegsetzte (vgl. auch Nr. 11).

10.5

Der Bundesrechnungshof wird den Erfolg der vom Bundesminister eingeleiteten Maßnahmen beobachten. Der Bundesminister bleibt aufgefordert, zügig auf eine Verbesserung der Verarbeitungssicherheit hinzuwirken und den Aufwand für die Verfahrensnutzung und den Verfahrensbetrieb weiter zu verringern.

11 Ordnungsmäßigkeit und Sicherheit des Verfahrens zur Berechnung und Zahlbarmachung der Versorgungsbezüge

11.0

Das Bundesamt für Finanzen setzt seit dem 1. Januar 1987 ein von einer Landesbesoldungsstelle übernommenes Datenverarbeitungsverfahren für die Berechnung und Zahlbarmachung der Bezüge von rd. 57 000 Versorgungsempfängern ein. Der Bundesminister hat bei der Entscheidung für das Verfahren wesentliche Gesichtspunkte nicht berücksichtigt. Insbesondere erkannte er nicht, daß Programmänderungen mit hohem Aufwand verbunden sein würden.

Die Sicherheit des Verfahrens war zudem wegen einer Reihe von Mängeln bei der Freigabe und Verwaltung von Programmen sowie bei der Vergabe von Zugriffsrechten für Daten und Programme nicht gewährleistet. Das Verfahren war unvollständig dokumentiert und nicht im erforderlichen Maße prüfbar.

Zum Einsatz des Verfahrens hat der Bundesrechnungshof sein nach § 79 Abs. 4 Nr. 2 BHO erforderliches Einverständnis bisher nicht erklärt.

11.1

Zur Berechnung und Zahlbarmachung der Versorgungsbezüge von rd. 57 000 Versorgungsempfängern wendet das Bundesamt für Finanzen (Bundesamt) seit dem 1. Januar 1987 ein von einer Landesbesoldungsstelle übernommenes Datenverarbeitungsverfahren an. Mit dessen Unterstützung wurden im Jahre 1989 über 1,7 Mrd. DM zur Zahlung angewiesen.

Das Verfahren war zur Ablösung eines älteren ausgewählt worden. Unterlagen zur Begründung der Auswahl, wie Leistungsbeschreibungen und eine Zusammenstellung der systemtechnischen Anforderungen oder eine vergleichende Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile von zur Auswahl herangezogenen Verfahren, konnte der Bundesminister nicht vorlegen.

Die erforderlichen Programmänderungen für das neue Verfahren führte in der Regel die Landesbesoldungsstelle durch; das Bundesamt vollzog diese Änderungen jeweils nach. Die unterschiedlichen technischen und fachlichen Gegebenheiten führten jedoch zu deutlichen Unterschieden zwischen den beim Bundesamt und den bei der Landesbesoldungsstelle eingesetzten Programmen. Die Übernahme von Änderungen war daher fehlerträchtig und mit sehr hohem, in der Tendenz noch steigendem Aufwand verbunden. Die Programme waren in wesentlichen Teilen nicht nachvollziehbar, was die Übernahme von Änderungen zusätzlich erschwerte.

Die bei der Freigabe der Programme vorliegende Dokumentation war unvollständig und häufig nicht aktuell. Die lückenlose Vergabe von eindeutigen Kennzeichnungen für die eingesetzten Programme (Versionskennzeichnungen) war nicht gewährleistet. Das Bundesamt setzte Programmversionen ein, ohne daß ein fachlicher Test oder eine ordnungsgemäße Freigabe der Programme unter Beteiligung der fachlich zuständigen Bereiche erfolgte.

In der Systemprogrammierung und der Arbeitsvorbereitung war die umfassende Berechtigung für die Ausführung sämtlicher Systemfunktionen sowie die Veränderung aller Dateien an sieben Personen vergeben. Die von diesen Personen durchgeführten systemtechnischen Arbeiten wurden nicht ausreichend überprüft.

Der Bundesrechnungshof hat das zum Einsatz des Verfahrens nach § 79 Abs. 4 Nr. 2 BHO erforderliche Einverständnis bisher nicht erklärt.

11.2

Der Bundesrechnungshof hat die Ansicht vertreten, daß die Auswahl des Verfahrens nicht den Mindestanforderungen an eine sachgerechte Entscheidungsfindung entsprochen hat. Er hat insbesondere beanstandet, daß der Bundesminister die systemtechnischen Gegebenheiten nicht ausreichend beachtet und deshalb den Aufwand für die Übernahme von Programmänderungen nicht in seine Entscheidungsfindung einbezogen hat. Bei der Auswahl eines anderen Verfahrens oder bei rechtzeitigen Vereinbarungen mit der Landesbesoldungsstelle hätte der Aufwand verringert werden können.

Der Bundesrechnungshof hat die Verfahrensweise bei der Programmfreigabe für nicht ausreichend sicher gehalten. Er hat den Bundesminister aufgefordert, künftig nur in dringenden Ausnahmefällen auf eine ordnungsgemäße Freigabe zu verzichten und in derartigen Fällen die Unterrichtung der fachlich zuständigen Bereiche sicherzustellen. Er hat zudem beanstandet, daß das Verfahren wegen der unvollständigen Dokumentation nicht im erforderlichen Maße prüfbar ist, und den Bundesminister gebeten, auf eine Verbesserung der Dokumentation hinzuwirken.

Der Bundesrechnungshof hat schließlich die zu weitgehende Vergabe von Zugriffsrechten an sieben Personen beanstandet. Er hat den Bundesminister aufgefordert, umfassende Zugriffsrechte möglichst wenigen Personen zu gewähren und die Überprüfung der Arbeiten im Bereich der Systemprogrammierung und der Arbeitsvorbereitung sicherzustellen.

Es ist ein Verstoß gegen die Bundeshaushaltsordnung (§ 79 Abs. 4 Nr. 2 BHO), daß der Bundesminister das Verfahren einsetzt, ohne daß die Einwilligung des Bundesrechnungshofes vorliegt.

11.3

Der Bundesminister hat bestätigt, daß die Entscheidung für das Verfahren nicht lückenlos dokumentiert worden ist. Ungeachtet dessen seien alle wesentlichen Sachverhalte bei dieser Entscheidung berücksichtigt worden und die Auswahl des Verfahrens sinnvoll, zumindest aber vertretbar gewesen.

Der Bundesminister hat eingeräumt, der Arbeitsaufwand für die Anpassung des Verfahrens der Landesbesoldungsstelle an die Belange des Bundesamtes könne unterschätzt worden sein. Die Vorgehensweise bei der Übernahme von neuen Programmversionen sei geändert worden; das Bundesamt führe die Programmänderungen nunmehr selbständig in Absprache mit der Landesbesoldungsstelle durch. Die Wartbarkeit der Programme sei zwischenzeitlich erheblich verbessert worden. Der Arbeitsaufwand für die Änderung der Programme habe sich durch diese Maßnahmen erheblich verringert.

Der Bundesminister hat Mängel bei der Freigabe der Programme eingeräumt und mitgeteilt, beim Bundesamt werde zwar angestrebt, nur ordnungsgemäß dokumentierte und getestete Programme einzusetzen, dies sei aber nicht immer durchführbar. Über eine Behebung der Mängel der Dokumentation werde nachgedacht. Im übrigen habe das Bundesamt nicht „wiederholt" kassenwirksame Programme ohne Beteiligung der fachlich Zuständigen und ohne einen fachlichen Test eingesetzt.

Der Bundesminister hat weiter ausgeführt, daß er derzeit die Vergabe von Zugriffsrechten nicht einschränken könne, ohne die Aufgabenerfüllung zu beeinträchtigen. Um angesichts der Personalausstattung dennoch Möglichkeiten dafür zu ermitteln, sei eine Organisationsuntersuchung in Auftrag gegeben worden.

Der Bundesminister hat die Kassensicherheit des Verfahrens zu keinem Zeitpunkt als gefährdet angesehen. Zu der Frage des fehlenden Einvernehmens nach § 79 Abs. 4 Nr. 2 BHO hat sich der Bundesminister nicht geäußert.

11.4

Der Bundesrechnungshof ist nach wie vor der Ansicht, daß der Bundesminister bei der Auswahl des Verfahrens nicht mit der gebotenen Sorgfalt vorgegangen ist. Dies wird insbesondere daran deutlich, daß der Aufwand für die Übernahme von Programmen unvertretbar hoch gewesen ist und wesentliche systemtechnische Gegebenheiten, wie der Zustand der Programme, die Wartbarkeit des Verfahrens erschweren. Er begrüßt es, daß der Bundesminister nunmehr versucht, den Aufwand für die Änderung von Programmen zu verringern. Der Erfolg der vom Bundesminister eingeleiteten Maßnahmen bleibt abzuwarten.

Der Bundesrechnungshof sieht entgegen den Ausführungen des Bundesministers die Sicherheit des Verfahrens nicht als gewährleistet an. Nach seinen Feststellungen, die sich aus den Dokumentationsunterlagen ergeben, wurden wiederholt Programme ohne fachlichen Test und ordnungsgemäße Freigabe eingesetzt. Hieraus sowie aus der weitgehenden und nicht ausreichend kontrollierten Vergabe von Zugriffsrechten für Daten und Programme ergibt sich eine Gefährdung der Sicherheit des Verfahrens.

Der Bundesminister bleibt aufgefordert, den Aufwand bei der Übernahme von Programmänderungen weiter zu verringern und zusätzliche Maßnahmen zur Gewährleistung der Verfahrenssicherheit durchzuführen.

11.5

Der Bundesrechnungshof wird den Fortgang der Angelegenheit beobachten. Er kann erst nach Beseitigung der Mängel sein Einvernehmen nach § 79 Abs. 4 Nr. 2 BHO erklären. Der gesetzwidrige Zustand sollte alsbald abgestellt werden.

Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
(Einzelplan 10)

12 Förderung von Modellvorhaben für nachwachsende Rohstoffe
(Kapitel 10 02 Titel 685 08)

12.0

Die Betreiberin einer Anlage zur Erzeugung von Bioethanol in Ahausen-Eversen erhielt entgegen der ursprünglichen Absicht des Bundesministers, nur Zuschüsse zu den Investitionskosten zu gewähren, auch Zuschüsse zu den Betriebskosten. Diese und eine weitere in Groß-Munzel geplante Anlage sind in das Förderungsprogramm für Modellvorhaben im Bereich nachwachsender Rohstoffe einbezogen. An diesem Förderprogramm will der Bundesminister sich mit jährlich 15 Mio. DM beteiligen. Die bisherigen Erfahrungen und die vorhandenen Berechnungsgrundlagen lassen befürchten, daß die veranschlagten Kosten für das Programm überschritten werden. Vor einer weiteren Förderung sollte der Bundesminister die Kalkulation überprüfen.

12.1 Vorbemerkung

Der Bundesrechnungshof hat die Zuschüsse zur Errichtung und zu den Betriebskosten einer Bioethanolanlage in Ahausen-Eversen geprüft. Die dabei getroffenen Feststellungen wirken sich auf die Beurteilung einer vom Bund und vom Land Niedersachsen für die Jahre 1991 bis 1995 gemeinsam geplanten Förderung von Modellvorhaben für nachwachsende Rohstoffe aus. In diese Förderungsmaßnahme ist wiederum die Anlage in Ahausen-Eversen und daneben eine geplante Anlage in Groß-Munzel einbezogen.

Der Bundesrechnungshof berichtet zunächst über die Prüfung der Anlage in Ahausen-Eversen und anschließend über die daraus zu ziehenden Schlußfolgerungen für das geplante Förderungsprogramm für beide Anlagen.

12.2 Anlage in Ahausen-Eversen

Der Bundesminister gewährte in den Jahren 1983 bis 1987 Zuschüsse in Höhe von 15,6 Mio. DM für die Errichtung einer Bioethanolanlage in Ahausen-Eversen sowie weitere 4,6 Mio. DM für die wissenschaftliche Betreuung des Vorhabens. Mit dem Betrieb der Anlage sollte eine umweltfreundliche und energiesparende Ethanolproduktion aus nachwachsenden einheimischen Rohstoffen, z. B. aus Zuckerrüben, Kartoffeln und Getreide, für industrielle/gewerbliche Zwecke erprobt und weiterentwickelt werden.

Die Betreiberin der Anlage hatte in ihrem Antrag auf Investitionsförderung aus dem Jahre 1982 Zuschüsse zu den späteren Betriebskosten als nicht notwendig bezeichnet. Der Bundesminister hat daher deren Gewährung ausgeschlossen.

Beim Übergang von der Investitions- in die Betriebsphase kündigte die Betreiberin an, wegen hoher Betriebskosten die Anlage für den Fall zu schließen, daß sich der Bundesminister nicht bereit erkläre, einen Teil der Betriebskosten zu übernehmen. Daraufhin leistete der Bund in den Jahren 1987 bis 1989 Betriebskostenzuschüsse in Höhe von insgesamt 19,3 Mio. DM. Im Bundeshaushaltsplan 1990 sind weitere 7,5 Mio. DM vorgesehen.

Die Herstellungskosten und die Erlöse sowie die Zuschüsse zu den Betriebskosten entwickelten sich, bezogen auf einen Liter Bioethanol, wie folgt:

	1987	1988	1989
	— DM/l —		
Herstellungskosten .	3,25	2,70	2,66
Erlöse	0,80	0,80	0,80
Zuschüsse zu den Betriebskosten . . .	2,10	1,71	1,65

Die Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft war im Jahre 1981 von Herstellungskosten für Bioethanol in Höhe von 1,45 DM/l ausgegangen.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß sich die finanzielle Beteiligung des Bundes insbesondere wegen der Gewährung von Betriebskostenzuschüssen von geplanten 20,2 Mio. DM bis einschließlich 1990 auf insgesamt 47,0 Mio. DM mehr als verdoppelt hat. Das Risiko der Kostensteigerungen und des Absatzes hat damit der Bund übernommen. Die Herstellungskosten übertrafen mit 3,25 DM/l, 2,70 DM/l und 2,66 DM/l in den Jahren 1987 bis 1989 die von der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft seinerzeit errechneten 1,45 DM/l deutlich.

Der Bundesminister hat ausgeführt, durch die Verarbeitung unterschiedlicher Rohstoffe, aufgrund technischer Schwierigkeiten sowie wegen unvorhergesehener Betriebsstörungen seien die Kosten gestiegen. Auch geänderte agrarpolitische Rahmenbedingungen und erhöhte Umweltauflagen hätten sich nachteilig auf die Wirtschaftlichkeit der Anlage ausgewirkt.

Der Bundesrechnungshof hält dem entgegen, daß der Bundesminister wußte, daß unterschiedliche Rohstoffe verwendet werden sollten. Es war für ihn auch voraussehbar, daß bei einer Versuchsanlage technische Schwierigkeiten und Betriebsstörungen eintreten werden. Dies hätte er bei seinen Kalkulationen ausreichend berücksichtigen müssen. Die Auswirkungen angeblich geänderter agrarpolitischer Rahmenbedingungen hat der Bundesminister nicht im einzelnen dargetan, so daß sie nicht nachvollzogen werden können. Erhöhte Umweltauflagen haben sich nur unwesentlich auf die Wirtschaftlichkeit der Anlage ausgewirkt.

12.3 Förderungsprogramm 1991 bis 1995

Im Jahre 1989 vereinbarten der Bund und das Land Niedersachsen, Modellvorhaben für nachwachsende Rohstoffe in den Haushaltsjahren 1991 bis 1995 je zur Hälfte mit jährlich bis zu insgesamt 30 Mio. DM zu fördern. Die Mittel sollen neben anderen Vorhaben auch als Zuschuß für die Bioethanolerzeugung in Ahausen-Eversen und in einer geplanten Anlage in Groß-Munzel verwendet werden.

Als Obergrenze für den Zuschuß je Liter Ethanol aus Zuckerrüben wurde der Mineralölsteuersatz von derzeit 0,57 DM festgelegt. Für die Anlage in Groß-Munzel wurde außerdem ein Höchstbetrag von 7 Mio. DM vereinbart.

In der vertraglichen Vereinbarung zwischen Bund und Land ist der Abgabepreis auf 0,27 DM/l festgelegt. Die Erlöse der Anlage in Ahausen-Eversen (bisher 0,80 DM/l) werden sich dadurch nach deren Aufnahme in das Förderungsprogramm entsprechend verringern.

Der Bundesminister ist bei seiner Entscheidung, das Modellvorhaben zu fördern, von den folgenden Kalkulationsunterlagen für die beabsichtigte Ethanolerzeugung aus Zuckerrüben in Groß-Munzel ausgegangen, die das Land Niedersachsen hat erstellen lassen.

	Preiskategorie B *)	Preiskategorie C*)
	— DM/l —	
Rohstoffkosten	0,83	0,40
Verarbeitungskosten	0,39	0,39
Herstellungskosten	1,22	0,79
Abgabepreis	0,27	0,27
Deckungslücke	0,95	0,52

*) Für Zuckerrüben gibt es je nach Produktionsmenge unterschiedliche Preiskategorien.

Die tatsächlichen Rohstoffkosten in der Preiskategorie C betrugen im Jahre 1990 0,80 DM/l.

12.4

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister die Kalkulationsunterlagen für die geplante Anlage in Groß-Munzel ungeprüft übernommen hat.

Bei einem Vergleich mit den in Ahausen-Eversen z. B. im Jahre 1989 tatsächlich entstandenen Herstellungskosten in Höhe von 2,66 DM/l erscheint die Kalkulation von 1,22 DM/l (Preiskategorie B) oder 0,79 DM/l (Preiskategorie C) unrealistisch. Dies ergibt sich auch aus einem Vergleich der mit 0,40 DM/l kalkulierten mit den tatsächlichen Rohstoffkosten der Preiskategorie C in Höhe von 0,80 DM/l.

Der Bundesminister hat auch unberücksichtigt gelassen, daß das Unternehmen in Ahausen-Eversen im Jahre 1991 trotz der geplanten Fördermaßnahmen sogar vor noch größeren Schwierigkeiten stehen wird, weil dann die Erlöse durch die Aufnahme der Anlage in das Programm zur Förderung von Modellvorhaben für nachwachsende Rohstoffe von derzeit 0,80 DM/l auf 0,27 DM/l zurückgehen werden. Selbst eine Vollauslastung mit einer Produktion von 100 000 hl und die damit verbundene Senkung der Herstellungskosten würden nicht genügen, den Erlösrückgang auszugleichen.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, daß die Auswertung der verfügbaren Unterlagen hinsichtlich der beiden Anlagen die Gefahr aufzeigt, daß der Bundeshaushalt mit Ausgaben belastet wird, deren Größenordnung noch nicht absehbar ist.

12.5

Der Bundesminister hat erwidert, die Anlagen in Ahausen-Eversen und Groß-Munzel seien nur bedingt vergleichbar. In Groß-Munzel seien deutlich niedrigere Kosten zu erwarten, weil eine günstigere Rohstoffbasis, eine bessere Nutzung von Größenvorteilen, ein kleineres Technikrisiko und ein geringerer Aufwand für Forschung und Entwicklung geplant seien. Im übrigen würden die festgelegten Grenzen gewährleisten, daß beide Anlagen kein wesentliches Risiko für den Bundeshaushalt darstellen.

12.6

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Die Verwendung anderer Rohstoffe in Ahausen-Eversen würde eine Erhöhung der Herstellungskosten bewirken, weil Zuckerrüben noch immer der kostengünstigste Rohstoff sind. Damit würden sich die Betriebsverluste und somit auch der Zuschußbedarf erhöhen.

Die mit dem Land Niedersachsen vereinbarten Grenzen der Zuschußgewährung (0,57 DM/l und zusätzlich 7 Mio. DM für Groß-Munzel) sind deshalb kein wirksamer Schutz, weil sich schon jetzt abzeichnet, daß die Kalkulationsvorgaben nicht eingehalten werden können. Der Bundesrechnungshof geht deshalb davon aus, daß die Betreiberinnen beider Anlagen ohne eine Erhöhung der Zuschüsse dem Bund — wie in Ahausen-Eversen geschehen — die Schließung der Anlagen wegen Unwirtschaftlichkeit ankündigen werden.

Im übrigen ist für die Anlage in Ahausen-Eversen eine Obergrenze für die Zuschußgewährung bisher nicht festgelegt worden.

Die unzulänglichen, vom Bundesminister kritiklos übernommenen Kalkulationsunterlagen lassen es nicht zu, die behaupteten Vorteile der geplanten Anlage in Groß-Munzel nachzuvollziehen. Die Entwicklung in Ahausen-Eversen, die der Bundesminister in der Vergangenheit ebenfalls optimistisch beurteilt hatte, läßt eher das Gegenteil befürchten.

12.7

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes erfordert die Entscheidung über die Förderung der Modellvorhaben in Ahausen-Eversen und in Groß-Munzel eine Gegenüberstellung des erstrebten Nutzens mit den notwendigen Kosten auf der Grundlage einer sorgfältigen und wirklichkeitsnahen Kalkulation. Die endgültige Entscheidung über die weitere Förderung in Ahausen-Eversen und über den Bau der Anlage in Groß-Munzel sollte daher zurückgestellt werden, bis der Bundesminister die Kalkulationsunterlagen sorgfältig geprüft und wirklichkeitsnahe Obergrenzen für die erforderlichen Zuschüsse errechnet hat.

13 Beitragszuschuß und Beitragsentlastung in der landwirtschaftlichen Sozialversicherung
(Kapitel 10 02 Titel 656 51 und 656 57)

13.0

Die landwirtschaftlichen Alterskassen gewährten landwirtschaftlichen Unternehmern einen Zuschuß zum Altershilfe-Beitrag und eine Entlastung von ihren Beiträgen zur landwirtschaftlichen Sozialversicherung. Sie ließen sich das für den Anspruch und die Höhe der Leistungen maßgebende Einkommen nur in wenigen Fällen nachweisen. Es wurden erhebliche Beträge überzahlt und die Verfahren zur Rückforderung mit erheblicher Verzögerung betrieben.

13.1 Einkommensprüfung

13.1.1

Der Bund gewährt seit dem Jahre 1986 landwirtschaftlichen Unternehmern einen Zuschuß zum Altershilfe-Beitrag (Zuschuß) sowie eine Entlastung von ihren Beiträgen zur landwirtschaftlichen Sozialversicherung (Entlastung). Im Jahre 1989 betrugen die Bundesmittel für den Zuschuß rd. 178 Mio. DM und für die Entlastung rd. 290 Mio. DM.

Für die Gewährung und die Höhe des Zuschusses sowie der Entlastung ist u. a. Voraussetzung, daß das im letzten Kalenderjahr vom Unternehmer und von seinem nicht dauernd von ihm getrennt lebenden Ehegatten erzielte außerlandwirtschaftliche Einkommen bestimmte Obergrenzen nicht überschreitet (§ 3 c Abs. 1 des Gesetzes über eine Altershilfe für Landwirte — GAL —). Beide Verfahren werden von den landwirtschaftlichen Alterskassen (Kassen) durchgeführt.

Der Bundesrechnungshof hat Zuschuß und Entlastung bei sechs von 19 Kassen geprüft. Nach seinen Feststellungen bestanden bei der Erstbewilligung die geprüften Kassen auf Nachweisen für das im Vorjahr erzielte Einkommen. Lag der Einkommensnachweis noch nicht vor, schätzten sie das maßgebende Einkommen auf der Grundlage des letzten Einkommensteuerbescheides. In den Bewilligungsbescheiden wiesen sie die Leistungsempfänger auf deren Verpflichtung hin, das vom Finanzamt nachträglich festgestellte Einkommen mitzuteilen. Nur wenige Leistungsempfänger reichten die erforderlichen Unterlagen nach; nur wenige Kassen mahnten die Einkommensnachweise an.

Für die Leistungsansprüche der Folgejahre verfuhren die Kassen unterschiedlich. Es bestand Unklarheit darüber, ob sie das Einkommen jährlich zu überprüfen haben oder ob sie darauf vertrauen durften, daß die landwirtschaftlichen Unternehmer ihre Pflicht erfüllten, Änderungen des maßgeblichen Einkommens mitzuteilen (§ 60 Abs. 1 Nr. 2 Sozialgesetzbuch — Erstes Buch — SGB I —). Einige Kassen legten weiterhin das bei der ersten Bewilligung angesetzte Einkommen zugrunde, andere erhöhten dies nach selbst bestimmten Faktoren. Häufig wurden noch im Jahre 1989 Zahlungen nach dem Einkommen des Jahres 1985 berechnet.

Bei zwei Kassen, die aufgrund der Feststellungen des Bundesrechnungshofes die Zuschüsse überprüft hatten, ergaben sich Rückforderungen von über 3 Mio. DM.

13.1.2

Der Bundesrechnungshof hat die unterschiedliche Verfahrenspraxis der Kassen beanstandet. Er ist der Ansicht, daß sich die Kassen im Hinblick auf die Leistungsvoraussetzungen das Einkommen jährlich nachweisen lassen sollen, zumal — wie die Überprüfungen ergeben haben — erhebliche Überzahlungen erfolgten. Im übrigen hat er auf die Möglichkeit hingewiesen, ohne weitere Ermittlungen die Leistung ganz oder teilweise zu versagen oder zu entziehen, wenn der Berechtigte innerhalb einer ihm gesetzten angemessenen Frist seinen Mitwirkungspflichten nicht nachkommt, obwohl er auf die möglichen Folgen hingewiesen worden ist (§ 66 Abs. 1 und 3 SGB I).

13.1.3

Der Bundesminister hat unter Hinweis auf die Mitwirkungspflichten der Leistungsbezieher die Auffassung vertreten, daß die Kassen nicht verpflichtet seien, die Einkommensverhältnisse jährlich zu prüfen. Lediglich in „schwerpunktmäßig abzuhandelnden Fallgruppen" solle dies künftig vorgesehen werden.

Er hat auch darauf hingewiesen, daß nach dem Vierten Agrarsozialen Ergänzungsgesetz, das bereits vom Deutschen Bundestag verabschiedet worden ist, maßgeblicher Anknüpfungspunkt für das Einkommen künftig das vorvergangene Jahr sein werde, so daß die jeweils erforderlichen Unterlagen eher verfügbar seien.

Die Kassen haben auf die hohen Arbeitsbelastungen, die durch eine jährliche Überprüfung entstehen, hingewiesen.

13.1.4

Die Bereitschaft des Bundesministers, nur bei „schwerpunktmäßig abzuhandelnden Fallgruppen" jährliche Einkommensprüfungen vorzusehen und im übrigen wegen der Erleichterung der Überprüfung auf das vorvergangene Jahr abzustellen, reicht — auch unter Berücksichtigung der gesetzlichen Neuregelung — nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht aus. Der Bundesminister und der für das Gesetz über eine Altershilfe für Landwirte federführende Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung sollten darüber hinaus darauf hinwirken, daß die Kassen verpflichtet werden, wie bei der Gewährung des Kindergeldes, jährlich Einkommensprüfungen durchzuführen. Dabei sollte eine sachgerechte Bearbeitung gewährleistet, aber auch die Arbeitsbelastung der Kassen berücksichtigt werden.

13.1.5

Wegen der bei zwei Kassen durch eine Überprüfung ausgelösten Rückforderungen von 3 Mio. DM hält es der Bundesrechnungshof für erforderlich, daß der Bundesminister die Kassen anhält, auch für die zurückliegenden Jahre das Einkommen zu überprüfen.

13.2 Rückforderung

Einige Kassen leiten die Verfahren zur Rückforderung der weit überzahlten Beitragszuschüsse und Leistungen der Sozialkostenentlastung oft erheblich verzögert ein. Vielfach wird der Eingang der zurückgeforderten Beträge nicht überwacht, die Zahlung des Rückforderungsbetrages nicht unverzüglich angemahnt.

Der Bundesrechnungshof hat die Ansicht vertreten, daß mit den technischen Einrichtungen der Kassen die Verfahren zu einem früheren Zeitpunkt durchgeführt werden könnten. Die Kassen haben Einnahmen nicht rechtzeitig und vollständig erhoben und somit § 76 Abs. 1 SGB — Viertes Buch — nicht beachtet. Eine verspätete Rückforderung führt zu Zinsverlusten und zu einer Rechtsunsicherheit bei den Leistungsempfängern.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, der Gesamtverband der landwirtschaftlichen Alterskassen habe nochmals „darauf hingewirkt", daß bei den Kassen Rückforderungsfälle unverzüglich bearbeitet und durchgesetzt werden.

Der Bundesminister wird darauf zu achten haben, daß künftig entsprechend verfahren wird.

14 Förderung der Eingliederung von Vertriebenen und Spätaussiedlern in die Landwirtschaft

14.0

Die Länder haben Vertriebenen und Spätaussiedlern Darlehen für die Finanzierung von Grundstücken zur Eingliederung in die Landwirtschaft gewährt, die den Anforderungen für die Größe einer landwirtschaftlichen Nebenerwerbsstelle nicht entsprachen. Außerdem wurden in zunehmendem Maße Aussiedler, die nicht mehr in der Landwirtschaft tätig waren oder nicht wieder in die Landwirtschaft eingegliedert wurden, zu Unrecht mit Bundesmitteln gefördert.

Da sich die Förderung immer mehr zu einer Wohnungsbauförderung ausgeweitet hat, sollte der Bundesminister prüfen, ob die Mittel allgemein für die Förderung von Aussiedlern verwendet werden können, z. B. für die Schaffung von Wohnraum für diesen Personenkreis. Er sollte auf eine entsprechende Änderung des Bundesvertriebenengesetzes hinwirken.

14.1

Der Bundesminister erarbeitet auf der Grundlage des „Gesetzes über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge" (Bundesvertriebenengesetz — BVFG —) vom 19. Mai 1953 (BGBl. I S. 201) mit den Ländern jährlich ein von diesen mit Bundesmitteln und eigenen Mitteln auszuführendes Siedlungsprogramm „zur Förderung der Eingliederung von Vertriebenen und Spätaussiedlern in die Landwirtschaft". Fördermittel können nach § 35 BVFG nur solchen Antragstellern gewährt werden, die „aus der Landwirtschaft stammen" und wieder in sie eingegliedert werden.

Die Begünstigten erhalten aus einem Zweckvermögen Darlehen in der Regel zwischen 80 000 DM und 150 000 DM für den Erwerb landwirtschaftlichen Grundeigentums. Die Darlehen sind in den ersten zehn Jahren mit 0,5 v. H. und für die Restlaufzeit mit 1,75 v. H. jährlich zu verzinsen. Die Ausgaben aus dem Zweckvermögen betrugen in den Jahren 1984 bis 1989 jährlich zwischen 65 Mio. DM und 120 Mio. DM.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits in seinen Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1980 vom 21. September 1982 (Drucksache 9/2108 Nr. 12) darauf hingewiesen, daß in einigen Ländern Grundstücke mit einer Größe von 600 m^2 und weniger als landwirtschaftliche Nebenerwerbsstellen anerkannt worden waren.

Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages hat daraufhin den Vorschlag des Bundesministers, den dieser den Ländern bereits mit Rundschreiben vom 20. Dezember 1983 als Weisung übermittelt hatte, „gebilligt". Er sieht vor, daß die Mindestgröße einer Nebenerwerbsstelle nicht weniger als 600 m^2 betragen sollte (10. Wahlperiode; Kurzprotokoll der

31. Sitzung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 6. Juni 1984). Die bauliche Gestaltung einer solchen Stelle müsse eine Bewirtschaftung ermöglichen, die über einen Selbstversorgungsanteil hinaus Erträge abwerfe.

14.2

Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes werden dennoch seit dem Jahre 1983 überwiegend Grundstücke in Wohngebieten mit einer Größe von weniger als 600 m², in einigen Fällen von etwa 400 m², auf denen eine landwirtschaftliche Tätigkeit nach baurechtlichen Vorschriften nicht möglich ist, in die Förderung einbezogen.

Der Bundesrechnungshof hat die Ansicht vertreten, daß auf Grundstücken von etwa 400 m² (davon 200 m² überbaut) eine Nutzung über die Selbstversorgung hinaus nicht möglich und, da in reinen Wohngebieten gelegen, auch nach baurechtlichen Vorschriften nicht zugelassen ist.

Prüfungen des Bundesrechnungshofes in mehreren Ländern haben ferner ergeben, daß in zunehmendem Maße Vertriebene und Spätaussiedler gefördert wurden, die nicht dem Personenkreis zugerechnet werden können, der durch die Zielsetzung des § 35 BVFG gefördert werden soll.

Es wurden Anträge von Personen bewilligt, die vor ihrer Aussiedlung nicht mehr in der Landwirtschaft tätig gewesen waren, z. B. weil sie bereits in den Ruhestand getreten waren. Andere begünstigte Spätaussiedler hatten einen Beruf außerhalb der Landwirtschaft erlernt, bis zur Aussiedlung ausgeübt und in der Bundesrepublik Deutschland wieder aufgenommen. Ihre Förderung wurde mit dem Verlust ihres landwirtschaftlichen Erbteils im Aussiedlungsgebiet und/oder mit ihrer Mithilfe als Jugendliche im elterlichen Betrieb während der Ausbildung begründet.

Da nach den Zielvorstellungen des Gesetzgebers ehemals in der Landwirtschaft tätig gewesene Vertriebene und Spätaussiedler dort wieder eingegliedert werden sollen, sind dem Kreis der zu fördernden Personen nur diejenigen zuzurechnen, die bis zur Aussiedlung ihre wesentliche Existenzgrundlage in einer landwirtschaftlichen Tätigkeit hatten. Daher gehört nicht zu den aus der Landwirtschaft stammenden Personen, wer seine auf Landwirtschaft beruhende Lebensgrundlage schon vor der Aussiedlung aufgegeben hatte.

Bei Personen, die bereits Altersrente beziehen, kommt eine Wiedereingliederung in den früheren landwirtschaftlichen Beruf schon tatsächlich nicht mehr in Betracht. Die Förderung von Anspruchsberechtigten, die bis zu ihrer Aussiedlung einen anderen Beruf ausgeübt hatten, läßt sich nicht mit Verlusten an Vermögenswerten (Erbteil am elterlichen oder großelterlichen Betrieb) im Aussiedlungsgebiet begründen. Auch die Mithilfe als Jugendlicher im elterlichen Betrieb kann nicht mit einer hauptberuflichen Tätigkeit in der Landwirtschaft gleichgestellt werden.

Der Bundesrechnungshof hat daher beanstandet, daß zunehmend Antragsteller Mittel erhalten, die nicht oder nicht mehr in der Landwirtschaft tätig sind. Der Bundesminister hat es unterlassen, bei den Ländern darauf hinzuwirken, daß Fördermittel nur in den vom Gesetz vorgesehenen Fällen gewährt werden.

Die Förderung der Eingliederung von Vertriebenen und Spätaussiedlern in die Landwirtschaft hat sich trotz des Rundschreibens des Bundesministers aus dem Jahre 1983 immer mehr zu einer Förderung des Wohnungsbaus entwickelt. Unter Hinweis auf aktuelle politische Entwicklungen und auf die Probleme des Wohnungsmarktes hat der Bundesrechnungshof den Bundesminister gebeten zu prüfen, ob die Mittel des Zweckvermögens in die Förderung des allgemeinen Wohnungsbaus überführt werden könnten. Damit würde die Gleichbehandlung von Vertriebenen und Spätaussiedlern mit sonstigen Wohnungssuchenden erreicht. Bis zur Überführung sollte der Bundesminister jedoch sicherstellen, daß nur solche Personen gefördert werden, die aus der Landwirtschaft stammen und auf echten Nebenerwerbsstellen in diese eingegliedert werden.

14.3

Der Bundesminister hat erwidert, er habe die Länder „aufgefordert, dafür zu sorgen, daß landwirtschaftliche Nebenerwerbsstellen nach ihrer Belegenheit, Größe und baulichen Beschaffenheit eine landwirtschaftliche oder gärtnerische Nutzung über die Selbstversorgung hinaus ermöglichen".

Die „ständig geringer werdenden Rückflüsse in das Zweckvermögen" hätten zu Überlegungen geführt, „eine Eingliederung in die Gesellschaft, die nicht zugleich eine Eingliederung in die Landwirtschaft bedeuten" müsse, vorzusehen. Im Hinblick auf die „augenblickliche Bewegung in der Ostpolitik" solle dieser Vorschlag gegenwärtig jedoch nicht weiterverfolgt werden.

Die Überführung der Mittel des Zweckvermögens in die Förderung des allgemeinen Wohnungsbaus hält der Bundesminister für verfassungsrechtlich bedenklich. Die Mittel unterlägen der gesetzlichen Zweckbindung und seien deshalb ausschließlich für die Eingliederung von aus der Landwirtschaft stammenden Vertriebenen und Flüchtlingen zu verwenden. Außerdem habe der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages in seiner Sitzung am 6. Juni 1984 die im Rundschreiben vom 20. Dezember 1983 den Ländern mitgeteilten Änderungen des Kreises der Antragsberechtigten gebilligt.

Er hat versichert, die Länder erneut darauf hinzuweisen, daß „allein der Verlust des landwirtschaftlichen Erbteils und/oder die Mithilfe als Jugendlicher im elterlichen Betrieb" keinen Anspruch begründen.

14.4

Da die gegenwärtige Praxis auf eine Eigentumsförderung im Wohnungsbau hinausläuft, sollte der Bundesminister prüfen, ob die Mittel des Zweckvermögens entsprechend dieser Praxis nicht künftig für die Förderung von Aussiedlern insgesamt, z. B. für die Schaffung von Wohnraum für diesen Personenkreis, verwendet werden können. Er sollte auf eine entsprechende Änderung des Bundesvertriebenengesetzes hinwirken.

Gegen den Vorschlag, der nicht mehr darauf abzielt zu prüfen, ob die Mittel des Zweckvermögens in den allgemeinen Wohnungsbau überführt werden können, sind verfassungsrechtliche Bedenken unbegründet, weil die Mittel dem Zweck des Bundesvertriebenengesetzes entsprechend für Spätaussiedler und Vertriebene verwendet werden würden. Außerdem verstößt der Gesetzgeber nicht gegen die Verfassung, wenn er ein Gesetz aufhebt oder ändert, weil die Zielsetzung der ursprünglichen Normen aufgrund geänderter Gegebenheiten nicht mehr erfüllt werden kann.

Entgegen der Darstellung des Bundesministers hat der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages die Erweiterung des Kreises der Geförderten nicht gebilligt, sondern den Bundesminister nur aufgefordert, dafür zu sorgen, daß eine landwirtschaftliche Nebenerwerbsstelle nur dann als solche anerkannt werde, wenn die Bewirtschaftung über den Selbstversorgungsanteil hinaus Erträge abwerfe.

Die Aufforderung des Bundesministers, die Länder sollten landwirtschaftliche Nebenerwerbsstellen nur entsprechend den Anregungen des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages und des Bundesrechnungshofes anerkennen sowie seine Zusicherung, die Länder auf den Personenkreis der zu Fördernden erneut hinzuweisen, reicht nicht aus. Der Bundesminister wird während der Geltung der bisherigen Regelung darüber hinaus, z. B. bei der jährlichen Aufstellung des Siedlungsprogramms, verstärkt auf die Länder einzuwirken haben, nach geltendem Recht zu verfahren.

15 Beihilfe für Kleinerzeuger von Getreide
(Marktordnungsausgaben der EG — Anlage E zu Kapitel 10 04 Titel 685 03)

15.0

Kleinerzeuger erhalten, wenn sie eine Getreidemenge von mindestens einer Tonne vermarkten, eine Beihilfe, um die Auswirkungen der „Mitverantwortungsabgabe für Getreide" auszugleichen. Die Kosten der Bearbeitung der Anträge sind in vielen Fällen höher als die Auszahlungsbeträge.

15.1

Nach der Verordnung (EWG) Nr. 1579/86 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2727/75 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide kann die Bundesrepublik Deutschland Beihilfen zugunsten der kleinen Erzeuger in Form eines Ausgleichs für die „Mitverantwortungsabgabe" gewähren. Die Europäischen Gemeinschaften haben zugelassen, daß die Mitgliedstaaten Mindestgrenzen festlegen, unterhalb derer Beihilfen entfallen.

Der Bundesminister hat in der von ihm erlassenen Kleinerzeugerbeihilfeverordnung vom 20. Februar 1987 bestimmt, daß Beihilfen für eine Getreidemenge von mindestens einer Tonne gewährt werden. Diese Regelung führte dazu, daß in den Wirtschaftsjahren 1986/1987 und 1987/1988 der Beihilfemindestbetrag 12,90 DM betrug. Von den jährlich etwa 180 000 Anträgen führten etwa 10 v. H. zu einer Beihilfe von weniger als 50 DM. Nur im Wirtschaftsjahr 1988/1989 waren die ausgezahlten Beträge höher, weil mit der Kleinerzeugerbeihilfe auch eine Zusatzabgabe in Höhe von 6,81 DM/Tonne erstattet worden ist.

Ein Bundesland hat je Beihilfeantrag durchschnittliche Verwaltungskosten von 55,30 DM ermittelt. Ab dem Haushaltsjahr 1989 werden die Anträge von Bundesdienststellen bearbeitet. Landesdienststellen bescheinigen die Kleinerzeugereigenschaft. Die anfallenden durchschnittlichen Verwaltungskosten, die jetzt den Bund treffen, haben sich dadurch nicht wesentlich verändert.

15.2

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die durch die Antragsbearbeitung entstehenden Verwaltungskosten angemessen zu berücksichtigen und die Mindestgrenze in der Kleinerzeugerbeihilfeverordnung zu erhöhen.

15.3

Der Bundesminister hat nicht bestritten, daß die Gewährung der Beihilfe an Kleinerzeuger erhebliche Verwaltungskosten verursacht. Bei der festgesetzten Mindestmenge von einer Tonne Getreide bedeute der jetzt geltende Satz von 12,77 DM schon eine beachtliche „Förderungshöhe". Diese Grenze angesichts des Gesamtbetrages der Beihilfe von maximal 319,25 DM je Erzeuger zu erhöhen, erscheine ihm unangemessen. Eine Anhebung der Mindestgrenze, z. B. auf einen Betrag von 50 DM, hält der Bundesminister nicht für vertretbar und mit dem Sinn der Beihilfe als Einkommensausgleich für kleine Landwirte für nicht vereinbar. Im Wirtschaftsjahr 1988/1989 hätten lediglich 3 743 Kleinerzeuger eine Beihilfe von höchstens 50 DM und weitere 14 851 eine Beihilfe von höchstens 100 DM erhalten. Die Grenze von einer Tonne sei gewählt worden, weil der Beihilfesatz in jedem Wirt-

schaftsjahr variabel sei. Die gewählte Abgrenzung ermögliche es, abstrakt einen bestimmten Personenkreis, der an dem Marktgeschehen nicht teilnehme, von der Maßnahme auszuschließen. Jede Erhöhung der Grenze würde zu einem aus einkommenspolitischen Gründen nicht tragbaren Ausschluß eines wesentlich größeren Kreises führen.

Im übrigen könnten nach den Vorläufigen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordung (Nr. 1.1 der Anlage zu Nr. 2.6 zu § 59 BHO) lediglich Beträge unter 5 DM nicht zur Auszahlung gelangen.

15.4

Der Bundesrechnungshof bleibt dabei, daß die Verwaltungskosten bei der Bestimmung einer Mindestgrenze angemessen zu berücksichtigen sind, auch wenn sie nicht immer ausschlaggebend sein können.

Der Hinweis des Bundesministers auf die geringe Höchstgrenze (319,25 DM) überzeugt den Bundesrechnungshof nicht. Diesem kann bei der Berücksichtigung angemessener Verwaltungskosten für die Bestimmung einer Mindestgrenze kein entscheidendes Gewicht beigemessen werden, da es sich ohnehin um eine Förderung für Kleinerzeuger handelt.

Die im Vergleich zu den Vorjahren geringere Zahl von Kleinerzeugern, die im Wirtschaftsjahr 1988/1989 Beihilfen erhielten, deren Beträge unter dem durchschnittlichen Verwaltungsaufwand lagen, ist darauf zurückzuführen, daß in diesem Wirtschaftsjahr ausnahmsweise auch eine Zusatzabgabe an die Kleinerzeuger erstattet worden ist. Im übrigen dürften Beihilfebeträge von z. B. bis zu 50 DM jährlich selbst bei Landwirten mit sehr geringem Einkommen kaum eine „beachtliche" Unterstützungshilfe darstellen.

Die Kleinbetragsregelung in den Vorläufigen Verwaltungsvorschriften dient der Vereinfachung des Zahlungsverkehrs. Sie erfaßt solche Fälle, in denen nach abgeschlossenem Verwaltungshandeln der Auszahlungsbetrag feststeht. Auf Sachverhalte, in denen die Verwaltung noch tätig werden muß, ist sie nicht übertragbar.

15.5

Der Bundesrechnungshof ist sich bewußt, daß es politisch zu entscheiden ist, inwieweit die Gewährung der Beihilfe für Kleinerzeuger von Getreide an eine Mindestgrenze gebunden werden sollte. Er ist aber der Meinung, daß bei der Entscheidung die Höhe der Verwaltungskosten berücksichtigt werden sollte.

Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung
(Einzelplan 11)

16 Gleitende Arbeitszeit

16.0

Der Bundesminister hat die Dienstaufsicht über die Einhaltung der vorgeschriebenen Arbeitszeit nicht in der gebotenen Weise ausgeübt. Da die Erfassung der geleisteten Arbeitszeit durch Selbstaufschreibung unwirtschaftlich und fehleranfällig ist, sollte der Bundesminister das Verfahren der Selbstaufschreibung durch ein automatisiertes Zeiterfassungsverfahren ersetzen.

Der Bundesminister schloß mit dem Personalrat zur Erprobung eine mit dem geltenden Recht nicht zu vereinbarende, befristete Dienstvereinbarung über die Verlängerung der regelmäßigen täglichen Arbeitszeit.

16.1 Nebeneinander verschiedener Arbeitszeitregelungen

16.1.1

Die beim Bundesminister tätigen Bediensteten können zwischen der Regelarbeitszeit und der gleitenden Arbeitszeit wählen und zum Beginn eines Abrechnungszeitraumes, der jeweils vier Wochen beträgt, von einer Arbeitszeitform zur anderen wechseln.

16.1.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß das Nebeneinander verschiedener Arbeitszeitregelungen die Dienstaufsicht über die Einhaltung der Arbeitszeit praktisch unmöglich macht. Er hat deshalb angeregt, eine einheitliche Arbeitszeitregelung für alle Bediensteten einzuführen.

16.1.3

Der Bundesminister hat eingeräumt, daß das Nebeneinander von Regelarbeitszeit und gleitender Arbeitszeit die Kontrolle der Einhaltung der Arbeitszeit erschwert. Er werde deshalb in Verhandlungen mit dem Personalrat, dem ein Mitbestimmungsrecht zusteht, eine möglichst einheitliche Arbeitszeitregelung anstreben.

16.1.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt diese Absicht. Er erwartet, daß der Bundesminister die Verhandlungen mit dem Personalrat alsbald aufnimmt und, falls keine Einigung zustande kommt, die Dienstvereinbarung über die Einführung der gleitenden Arbeitszeit kündigt.

16.2 Erfassung und Kontrolle der gleitenden Arbeitszeit

16.2.1

Die Bediensteten, die an der gleitenden Arbeitszeit teilnehmen, tragen die Arbeitszeitdaten handschriftlich in eine Arbeitszeitkarte ein, die wöchentlich sowie am Ende des Abrechnungszeitraumes aufzurechnen ist. Der Bundesminister stellte bereits im Jahre 1987 fest, daß die Arbeitszeitkarten in vielen Fällen nicht ordnungsgemäß geführt wurden.

Nach den Rahmengrundsätzen für die gleitende Arbeitszeit in der Bundesverwaltung vom 12. November 1986 (GMBl 1986 S. 635) ist die Behörde gehalten, die Arbeitszeiterfassung und die zu führenden Zeiterfassungsnachweise zu prüfen sowie die Einhaltung der Dienstvereinbarung zu überwachen (Ziffer 4.10).

Der Bundesminister hat kein Verfahren zur Kontrolle der geleisteten Arbeitszeit festgelegt. Die Dienstvereinbarung über die Einführung der gleitenden Arbeitszeit sieht lediglich vor, daß die Bediensteten die Arbeitszeitkarte ein halbes Jahr lang aufzubewahren haben und daß die Vorgesetzten von ihren Mitarbeitern Einsicht in die Arbeitszeitkarte verlangen können. Die Vorgesetzten machten hiervon jedoch kaum Gebrauch.

16.2.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß praktisch keine Dienstaufsicht über die Einhaltung der vorgeschriebenen Arbeitszeit stattfand. Hierauf dürfe aus Gründen der Gleichbehandlung der Bediensteten, der Arbeitsdisziplin, der Sparsamkeit und der Fürsorge nicht verzichtet werden.

Der Bundesrechnungshof hat ferner darauf hingewiesen, daß das Führen der Arbeitszeitkarten sowie deren Kontrolle durch Vorgesetzte einen nicht zu rechtfertigenden Zeitaufwand verursachen. Daneben sei das Risiko groß, daß infolge fehlerhafter Selbstaufschreibung die vorgeschriebene Arbeitszeit nicht geleistet werde oder ungerechtfertigt Arbeitszeitguthaben gebildet würden.

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, daß bei gleitender Arbeitszeit nur ein maschinelles Zeiterfassungsverfahren die ordnungsgemäße Ausübung der Dienstaufsicht in wirtschaftlich vertretbarer Weise sicherstellen kann. Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hatte bereits in den Bemerkungen 1986 darauf hingewiesen, daß unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten der automatisierten Zeiterfassung der Vorzug zu geben sei (Drucksache 10/6138 Nr. 77.1). Der Deutsche Bundestag hat dies zustimmend zur Kenntnis genommen (Plenarprotokoll 11/31 i. V. m. Drucksache 11/831 zu Nr. 77). Auch die Bundesregierung erwartet, daß die manuelle Zeiterfassung in einem angemessenen Zeitraum durch eine Zeiterfassung mittels Zeiterfassungsgeräten ersetzt wird (Kabinettsbeschluß vom 18. Mai 1990).

16.2.3

Der Bundesminister hat mitgeteilt, daß er seit dem Jahre 1986 Gespräche mit dem Personalrat mit dem Ziel geführt habe, in der Gleitzeitdienstvereinbarung die Möglichkeit zur Einführung technischer Hilfsmittel für die Zeiterfassung vorzusehen. Die Verhandlungen, die sich als sehr schwierig erwiesen hätten, seien Ende 1988 ausgesetzt worden, sollten nun aber wieder aufgenommen werden.

Im übrigen hat der Bundesminister geltend gemacht, die Feststellung des Bundesrechnungshofes zur Ausübung der Dienstaufsicht über die Einhaltung der Arbeitszeit beruhe auf zufällig zustandegekommenen Einzelfallprüfungen. Er ist der Ansicht, die Vorgesetzten könnten sich „auch ohne Aufsichtsmaßnahmen einen genauen Überblick über das Arbeitszeitverhalten ihrer Mitarbeiter machen". Der Bundesminister hat eingeräumt, daß sich eine wirksame Arbeitszeitkontrolle nur mit Hilfe automatisierter Zeiterfassung erreichen läßt. Er hat jedoch auf „ernstzunehmende Vorbehalte der Bediensteten" gegen ein derartiges Verfahren hingewiesen.

16.2.4

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, daß es der Bundesminister entgegen den Rahmengrundsätzen für die gleitende Arbeitszeit in der Bundesverwaltung unterlassen hat, die von den Bediensteten zu führenden Zeiterfassungsnachweise zu prüfen und die Einhaltung der Dienstvereinbarung zu überwachen. Seine insoweit bei einer Stichprobenerhebung getroffenen Feststellungen decken sich mit eigenen Feststellungen des Bundesministers aus dem Jahre 1987, wonach „sich nur in wenigen Fällen die Vorgesetzten die Arbeitszeitkarten ihrer Mitarbeiter vorlegen" lassen. Der Bundesrechnungshof erwartet, daß der Bundesminister alsbald ein Verfahren zur Kontrolle der geleisteten Arbeitszeit einrichtet.

Der Bundesminister sollte die Dienstvereinbarung über die Einführung der gleitenden Arbeitszeit auch dann kündigen, wenn die Verhandlungen über die Einführung der automatisierten Zeiterfassung erfolglos bleiben.

16.2.5

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, daß diese Art der Zeiterfassung bei einem Teil der Bediensteten, vor allem im Hinblick auf die bisherigen Regelungen, auf Vorbehalte stoßen kann. Er erwartet von dem Bundesminister, die Bediensteten über die Bedeutung der automatisierten Zeiterfassung, insbesondere für die wirtschaftliche Durchführung der gleitenden Arbeitszeit und die Objektivität der Datenerfassung, aufzuklären.

16.3 Verlängerung der täglichen Arbeitszeit und Freizeitausgleich

16.3.1

Der Bundesminister schloß mit dem Personalrat eine „Dienstvereinbarung über die Erprobung einer den Arbeitsschwankungen angepaßten regelmäßigen täglichen Arbeitszeit" (Vereinbarung), die vom 1. August 1989 bis zum 31. Januar 1990 galt. Die Vereinbarung erlaubte es den Bediensteten, aufgrund eigener Entscheidung die tägliche regelmäßige Arbeitszeit zu verlängern, wenn und soweit die dienstlichen Verhältnisse es erforderten. Die dadurch entstandenen Arbeitszeitguthaben konnten nach der Vereinbarung, vorbehaltlich dienstlicher Belange, in Form halber oder ganzer Arbeitstage, also auch während der Kernarbeitszeit, ausgeglichen werden. Arbeitszeitverlängerung und Freizeitausgleich waren dem Vorgesetzten rechtzeitig anzuzeigen. Es bestand so die Möglichkeit, Zeitguthaben bis zu 16 freien Tagen im Vierteljahr anzusammeln.

16.3.2

Nach § 1 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung über die Arbeitszeit der Bundesbeamten (Arbeitszeitverordnung — AZV —) darf die tägliche Arbeitszeit acht Stunden nicht überschreiten, wenn der Dienst nicht in Wechselschichten geleistet wird. Hiervon kann mit Zustimmung der obersten Dienstbehörde abgewichen werden, wenn die dienstlichen Verhältnisse es erfordern (§ 1 Abs. 1 Satz 3 AZV).

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Vereinbarung mit der AZV nicht vereinbar gewesen sei, denn der Bundesminister habe pauschal seine Zustimmung zu einer von § 1 Abs. 1 AZV abweichenden Einteilung der täglichen Arbeitszeit erteilt, ohne im konkreten Fall beurteilen zu können, ob die dienstlichen Verhältnisse eine Verlängerung der täglichen Arbeitszeit erforderten. Der Bundesrechnungshof hat ferner bemängelt, in der Vereinbarung werde nicht berücksichtigt, daß eine abweichende Einteilung der täglichen Arbeitszeit der Anordnung gegenüber den Bediensteten bedürfe. Des weiteren hat der Bundesrechnungshof gerügt, daß der Freizeitausgleich lediglich anzuzeigen war, obwohl auch für diese Abweichung von der Regelarbeitszeit die Zustimmung oder die Genehmigung des Vorgesetzten erforderlich gewesen wäre. Er hat ferner zu bedenken gegeben, daß die den Bediensteten eingeräumte Möglichkeit, durch Bildung von Arbeitszeitguthaben ganze Tage dem Dienst fernzubleiben, die Versuchung, (auch ungerechtfertigt) Zeitguthaben zu sammeln, noch vergrößern konnte.

16.3.3

Der Bundesminister hat erklärt, die in der Vereinbarung getroffene Regelung sei im wesentlichen aus personalwirtschaftlichen Notwendigkeiten heraus entstanden. Seine Bediensteten seien in den letzten Jahren einer außerordentlichen Arbeitsbelastung ausgesetzt gewesen. Er habe sich deshalb gegenüber dem Bundesminister des Innern für eine Flexibilisierung der Vorschriften über die gleitende Arbeitszeit eingesetzt, um einen effektiven und wirtschaftlichen Personaleinsatz zu erreichen. Dieser habe aber alle Vorschläge zur Änderung der AZV abgelehnt.

Der Bundesminister hat die Auffassung vertreten, die Vereinbarung habe im Einklang mit den Bestimmungen der AZV gestanden. Die Entscheidung über die Verlängerung der täglichen Arbeitszeit und den Freizeitausgleich habe nicht im Ermessen der Bediensteten gestanden, sondern habe bei den jeweiligen Vorgesetzten gelegen, die verpflichtet gewesen seien, bei der Durchführung der Vereinbarung die dienstlichen Belange zu beachten.

16.3.4

Der Bundesrechnungshof hält an seinen Beanstandungen fest. Die beanstandeten Regelungen der Vereinbarung finden im geltenden Recht keine Grundlage. Zu diesem Ergebnis kommt auch ein gemeinsames Gutachten des Bundesministers des Innern und des Bundesministers der Justiz. Die von der AZV abweichende Einteilung der Arbeitszeit darf nicht der Dispositionsbefugnis der Bediensteten überlassen werden. Die Überwachung durch die Vorgesetzten konnte diesen Mangel nicht ausgleichen, da sie sich auf die Prüfung beschränkte, ob Arbeitszeitverlängerung und Freizeitausgleich entsprechend der Vereinbarung angezeigt worden waren. Im übrigen können personalwirtschaftliche Schwierigkeiten ein Abweichen vom geltenden Arbeitszeitrecht nicht rechtfertigen.

16.3.5

Der Bundesminister sollte davon absehen, die bislang nur erprobte Vereinbarung auf Dauer abzuschließen.

17 Erhebung des Gesamtsozialversicherungsbeitrages durch die Krankenkassen
(Kapitel 11 12 und 11 13)

17.0

Die Beiträge zur Kranken- und Rentenversicherung und zur Bundesanstalt für Arbeit sind von den Arbeitgebern als Gesamtsozialversicherungsbeitrag an die Krankenkassen zu zahlen. Ein großer Teil der Arbeitgeber erfüllt seine Verpflichtung, Beiträge zu zahlen, regelmäßig erst nach der Fälligkeit. Das führt zu Liquiditäts- und Zinsnachteilen bei den Sozialversicherungsträgern.

Die Empfehlung des Bundesrechnungshofes, die Vorschrift über die Erhebung des Säumniszuschlages in der Sozialversicherung zu ändern, hat der Bundesminister aufgegriffen. Er sollte alsbald auf eine entsprechende Gesetzesänderung hinwirken

17.1

Die Arbeitgeber haben die Beiträge zur Kranken- und Rentenversicherung und zur Bundesanstalt für Arbeit, die für versicherungspflichtige und beitragspflichtige Beschäftigte und andere Personen zu entrichten sind, als Gesamtsozialversicherungsbeitrag an die zuständige Krankenkasse (Einzugsstelle) zu zahlen. Beitragsansprüche, die nicht rechtzeitig erfüllt worden sind, hat die Einzugsstelle geltend zu machen.

Der Gesamtsozialversicherungsbeitrag wird an dem in der Satzung der Krankenkasse bestimmten Zahltag, spätestens am 15. des Monats fällig, der dem Monat folgt, in dem das Arbeitsentgelt erzielt wird oder die Beschäftigung ausgeübt wird oder als ausgeübt gilt. Hat der Zahlungspflichtige den Beitrag eine Woche nach Fälligkeit noch nicht entrichtet, kann die Einzugsstelle einen einmaligen Säumniszuschlag bis zur Höhe von 2 v. H. des rückständigen Beitrages erheben.

17.2

Untersuchungen der Rentenversicherungsträger bei mehreren Krankenkassen in den Jahren 1985 bis 1989 ergaben, daß ein großer Teil der Gesamtsozialversicherungsbeiträge von den Arbeitgebern regelmäßig verspätet gezahlt wurde. Fast 30 v. H. der Beitragseinnahmen eines Abrechnungsmonats gingen nach dem 15. des Lohnfolgemonats ein. Bei Einzugsstellen mit einem früheren satzungsmäßigen Fälligkeitstag lag der Anteil der nicht rechtzeitig gezahlten Beiträge bei mehr als 60 v. H.

Etwa 90 v. H. der verspätet gezahlten Beiträge gingen den Krankenkassen vor Ablauf der Schonfrist von einer Woche zu. Deshalb konnte der einmalige Säumniszuschlag nicht erhoben werden.

17.3

Der verspätete Eingang eines wesentlichen Teils der Beitragseinnahmen zeigt, daß viele Arbeitgeber ihren Verpflichtungen unzureichend nachkommen. Der größte Teil der säumigen Beitragszahler nutzt die einwöchige Schonfrist für die Berechnung des Säumniszuschlags aus und verlagert so die Beitragszahlung vom 15. bis zum 22. des Monats. Damit ist die Fälligkeit der Beiträge bis zu sieben Tage sanktionsfrei hinausgeschoben.

Die Arbeitgeber erzielen zu Lasten der Sozialversicherungsträger ungerechtfertigte Zinsvorteile, wenn sie den einbehaltenen Arbeitnehmeranteil und den selbst zu tragenden Arbeitgeberanteil an dem Gesamtsozialversicherungsbeitrag verspätet an die Einzugsstellen abführen. Die Sozialversicherungsträger können nicht, entsprechend dem gesetzlichen Auftrag, die Einnahmen rechtzeitig und vollständig erheben.

Die Zahl der säumigen Beitragszahler kann nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes weiter ansteigen, da eine verspätete Beitragszahlung seit dem 1. Januar 1989 nicht mehr als Ordnungswidrigkeit geahndet wird.

17.4

Der Bundesrechnungshof sieht es als dringlich an, daß die Vorschrift über die Erhebung des Säumniszuschlags in der Sozialversicherung verschärft wird. Er hat dem Bundesminister empfohlen, auf eine Rechtsänderung hinzuwirken, durch die

— die Kannvorschrift in eine Sollvorschrift umgewandelt wird, damit das Erheben des Säumniszuschlags nicht mehr in das Ermessen des Versicherungsträgers gestellt ist,

— die einwöchige Schonfrist gestrichen wird, damit bereits am Tage nach Fälligkeit der Beiträge der einmalige Säumniszuschlag erhoben werden kann.

17.5

Der Bundesminister hat die Anregung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und erklärt, daß er eine Änderung der Vorschriften über den Säumniszuschlag herbeiführen will. Darüber hinaus solle die Fälligkeit des Gesamtsozialversicherungsbeitrages neu geregelt werden.

Nach seinen Angaben wird erwogen, die Erhebung des Säumniszuschlags nicht mehr in das Ermessen des Versicherungsträgers zu stellen. Der Säumniszuschlag solle bereits am ersten Tag der Säumnis erhoben werden und anstelle des bisher möglichen einmaligen Zuschlags von 2 v. H. für jeden angefangenen Monat der Säumnis nur 1 v. H. der rückständigen Beiträge betragen. In Fällen besonderer Härte solle auf die Erhebung verzichtet werden können.

Die Fälligkeit des Gesamtsozialversicherungsbeitrages solle innerhalb einer bestimmten Frist (z. B. fünf oder sechs Arbeitstage) nach der betriebsüblichen Lohn- und Gehaltszahlung eintreten. Damit würde eine Vereinfachung bei den Arbeitgebern erreicht, die mit mehreren Einzugsstellen zu unterschiedlichen Fälligkeitstagen abrechnen.

17.6

Der Bundesrechnungshof begrüßt die vom Bundesminister angekündigten Rechtsänderungen grundsätzlich, regt jedoch an, bei kurzfristiger Säumnis die Höhe des Säumniszuschlags auf 2 v. H. zu belassen. Er bezweifelt, daß der Säumniszuschlag in geringerer Höhe als Druckmittel die Beitragsschuldner zur pünktlichen Beitragszahlung anhalten und die den Sozialversicherungsträgern entstehenden Nachteile ausgleichen würde.

Eine gesetzliche Regelung, die die Fälligkeit des Gesamtsozialversicherungsbeitrages auf einen bestimm-

ten Zeitpunkt nach der betriebsüblichen Lohn- und Gehaltszahlung festlegt, sollte nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nur dann in Betracht gezogen werden, wenn die geltenden Vorschriften über den spätestmöglichen Fälligkeitstermin beibehalten werden. Auch ist zu berücksichtigen, daß eine solche Fälligkeit weitreichende Folgen für das Einzugsverfahren hätte. Bei den Einzugsstellen würde dies zu einem erheblichen Verwaltungsaufwand führen.

17.7

Der Bundesminister sollte im Interesse der Solidargemeinschaften aller am Gesamtsozialversicherungsbeitrag beteiligten Versicherungszweige dafür sorgen, daß die notwendigen Gesetzesänderungen alsbald in die Wege geleitet werden.

18 Bundeszuschuß zur hüttenknappschaftlichen Zusatzversicherung
(Kapitel 11 13 Titel 656 05)

18.0

Der Bund gewährt der hüttenknappschaftlichen Zusatzversicherung jährlich einen Zuschuß zu den Ausgaben von 6 Mio. DM und garantiert darüber hinaus ihre Liquidität. Wegen der günstigen Finanzlage der Versicherung ist es seit längerem nicht mehr gerechtfertigt, den Zuschuß zu zahlen.

18.1

Die hüttenknappschaftliche Zusatzversicherung (Versicherung) ist eine auf gesetzlicher Pflicht beruhende zusätzliche Versicherung für Arbeitnehmer in den Betrieben der Saarhütten und anderer Unternehmen der eisenerzeugenden, -verarbeitenden und -weiterverarbeitenden Industrie im Saarland.

Sie erhebt von den Versicherten und deren Arbeitgebern Beiträge. Der Bund gewährt der Versicherung jährlich einen Zuschuß von 6 Mio. DM zu den Ausgaben. Reichen die Einnahmen der Versicherung nicht aus, um die Ausgaben des nächsten Jahres zu decken, ist der Bund verpflichtet, die erforderlichen Mittel aufzubringen (Bundesgarantie). Die Bundesgarantie wird in modifizierter Form im Rentenreformgesetz 1992 vom 18. Dezember 1989, das am 1. Januar 1992 in Kraft tritt, beibehalten.

Die Versicherung bildet eine Rücklage, die im wesentlichen den Aufwendungen der vier vorangegangenen Kalenderjahre entspricht (Rücklagesoll). Außerdem schätzt sie jährlich die Einnahmen, die Ausgaben und das Vermögen (Bar- und Anlagevermögen ohne Verwaltungsvermögen) für 15 Kalenderjahre im voraus. Unterschreitet das Rücklagesoll in vier aufeinander folgenden Kalenderjahren die Aufwendungen der Versicherung für vier Kalenderjahre, hebt die Bundesregierung durch Rechtsverordnung die Beiträge an.

Der Überschuß, die Entwicklung des Vermögens, die Ausgaben und das Rücklagesoll der Versicherung stellen sich in der Zeit von 1975 bis 1989 wie folgt dar (in Mio. DM):

Jahr	Überschuß	Vermögen am Schluß des Rechnungsjahres	Ausgaben	Rücklagesoll
1975	31	377	36	112
1976	36	413	36	118
1977	32	445	44	121
1978	30	475	45	153
1979	32	507	51	156
1980	36	543	52	178
1981	37	580	56	183
1982	40	620	57	200
1983	43	662	61	203
1984	37	699	66	220
1985	38	737	69	239
1986	36	773	72	250
1987	30	803	76	263
1988	30	834	80	279
1989	28	861	85	298

18.2

Der Bundesrechnungshof hatte bereits in der Denkschrift des Präsidenten vom 15. Februar 1969 (Drucksache V/4066 Nr. 92) empfohlen, im Hinblick auf die günstigen finanziellen Verhältnisse eine baldige Neuordnung der Versicherung vorzunehmen und den Bundeszuschuß zu streichen, der damals 34 v. H. der Rentenausgaben betrug.

Der Empfehlung des Bundesrechnungshofes wurde im Jahre 1971 teilweise entsprochen. An die Stelle des Zuschusses von mindestens 34 v. H. der Rentenausgaben trat nunmehr ein gleichbleibender Zuschuß von jährlich 6 Mio. DM.

In den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1974 vom 30. September 1976 (Drucksache 7/5849 Nr. 78 bis 82) wiederholte der Bundesrechnungshof den Vorschlag, den Bundeszuschuß wegfallen zu lassen. Der Rechnungsprüfungsausschuß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages nahm von der Bemerkung Kenntnis, sah wegen der damaligen Stahlkrise jedoch von einem weitergehenden Beschluß ab (Kurzprotokoll der 15. Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses am 10. Mai 1978 S. 15/35).

18.3

Der Bundesrechnungshof hat nun erneut die Ansicht vertreten, daß bei der günstigen Finanzlage der Versicherung die Zahlung des jährlichen Zuschusses aus dem Bundeshaushalt nicht notwendig ist.

Das Vermögen nach dem Stand vom 31. Dezember 1989 in Höhe von 861 Mio. DM hat das Rücklagesoll von 298 Mio. DM um nahezu 200 v. H. überschritten. Ein Wegfall des Bundeszuschusses von 6 Mio. DM jährlich wird bei dieser günstigen Finanzlage nicht dazu führen, daß in den nächsten 15 Jahren das Rücklagesoll unterschritten wird.

Die Ansammlung erheblicher Mittel über einen längeren Zeitraum hinweg und weit über das gesetzlich festgelegte Rücklagesoll hinaus ist haushaltsrechtlich nicht vertretbar. Sie kommt der Bildung einer zusätzlichen Rücklage gleich, durch die letztlich der Zuschuß der öffentlichen Hand gebunden wird. Die Sicherung der Zusatzrenten der Versicherten ist aber bereits durch die vorgeschriebene Rücklage und die Bundesgarantie erreicht.

Wäre der Bundesminister der Empfehlung des Bundesrechnungshofes vom 15. Februar 1969 gefolgt, den Bundeszuschuß zu streichen, hätte der Bund inzwischen weit mehr als 100 Mio. DM einsparen können.

18.4

Der Bundesminister hat erwidert, seit dem Jahre 1981 deckten Beiträge und Bundeszuschuß zusammen nicht mehr die Aufwendungen, so daß von Jahr zu Jahr verstärkt auf die Vermögenserträge zurückgegriffen werden müsse. Es sei auch die Annahme realistisch, daß vom Jahre 1995 an ein weiterer Vermögensaufbau nicht mehr stattfinde. Diese Annahme werde ebenfalls durch die tatsächliche Finanzentwicklung der Versicherung gestützt. Der jährliche Vermögenszuwachs habe sich von 43 Mio. DM im Jahre 1983 auf 30 Mio. DM im Jahre 1988 kontinuierlich verringert. Wegen des „sehr kleinen und sich weiter verringernden Versichertenbestandes (1981 rd. 40 000 — 1988 rd. 26 000 aktiv Versicherte)" sei die Ansammlung von Vermögen und eine vorsichtige Kalkulation der Rücklage notwendig, um die Funktionsfähigkeit der Versicherung auch künftig sicherzustellen. Die Finanzierung der Versicherung beruhe deshalb auf einem 15jährigen Vorausberechnungszeitraum. Der Bundeszuschuß zur Versicherung sei seit dem Jahre 1971 unverändert und deshalb im Verhältnis zu den dynamischen Rentenleistungen bereits von ursprünglich 34 v. H. auf 8,2 v. H. im Jahre 1988 zurückgegangen. Er sei im Hinblick auf das ungünstige Verhältnis der Beitragszahler zu den Leistungsempfängern in der Versicherung erforderlich; dieses betrage zur Zeit 1 : 1,3 und werde sich künftig noch weiter verschlechtern. Angesichts der langfristig zu erwartenden Finanzierungsprobleme hätte die Streichung des Bundeszuschusses einen erheblichen Vertrauensverlust bei den Unternehmen und den Versicherten zur Folge und könne nicht befürwortet werden.

18.5

Die Darlegungen des Bundesministers vermögen nicht zu überzeugen.

Zwar greift die Versicherung seit dem Jahre 1981 auf Vermögenserträge zurück, um die Leistungsaufwendungen zu decken, weist aber in den Jahren 1975 bis 1989 Überschüsse zwischen jährlich etwa 28 Mio. DM und 43 Mio. DM aus. Zudem stützt die tatsächliche Finanzentwicklung der Versicherung nicht die Annahme des Bundesministers, daß ab dem Jahre 1995 ein weiterer Vermögensaufbau nicht mehr stattfinde.

Es trifft ferner nicht zu, daß sich der jährliche Vermögenszuwachs vom Jahre 1983 bis zum Jahre 1988 kontinuierlich verringert habe. Vielmehr ist der Überschuß im Jahre 1985 um 1 Mio. DM und im Jahre 1988 um 0,1 Mio. DM gestiegen. Eine längerfristige Betrachtung zeigt, daß im Jahre 1988 der Vermögenszuwachs mit 30 Mio. DM nur geringfügig niedriger lag als im Jahre 1975 (32 Mio. DM).

Der 15jährige Vorausberechnungszeitraum ist im übrigen nicht wegen des erhöhten Wagnisses eines kleinen Versichertenbestandes geschaffen worden, sondern wurde dem auch in der gesetzlichen Rentenversicherung geltenden Verfahren nachgebildet. Die Verringerung des Versichertenbestandes von rd. 40 000 Versicherten im Jahre 1981 auf rd. 26 000 Versicherte im Jahre 1988 sowie das Verhältnis der Beitragszahler zu den Leistungsempfängern von 1 : 1,3 haben zudem nicht bewirkt, daß sich der jährliche Vermögenszuwachs während dieses Zeitraums über die seit dem Jahre 1975 übliche Schwankungsbreite hinaus bewegt hat.

Auch bei Wegfall des Zuschusses sind die Versicherungsleistungen auf längere Zeit sichergestellt. Dies gilt um so mehr, als das Gesetz eine Bundesgarantie enthält, so daß der Bundesrechnungshof unter den gegebenen Voraussetzungen keinen Vertrauensverlust bei Unternehmen und Versicherten erwartet. Selbst wenn künftig keine weiteren Einnahmen erzielt würden, könnten gleichbleibend hohe Ausgaben länger als zehn Jahre aus dem Vermögen finanziert werden. Die Schwankungsreserve der Träger der gesetzlichen Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten reicht für diesen Zweck dagegen nur für 2,0 Monate (im Jahre 1989).

18.6

Der Bundesminister sollte deshalb — und wegen der angespannten Haushaltslage des Bundes — darauf hinwirken, daß die Vorschrift über die Gewährung des Bundeszuschusses bis auf weiteres aufgehoben wird.

19 Sozialversicherung Behinderter in geschützten Einrichtungen

19.0

Die Bundesanstalt für Arbeit fördert die Teilnahme Behinderter an berufsfördernden Maßnahmen in Werkstätten für Behinderte. Sie gewährt Übergangsgeld und entrichtet hierfür seit dem 1. Januar 1983 Beiträge für Ausfallzeiten an die Rentenversicherungsträger (§ 1385 a Reichsversicherungsordnung). Die Behinderten sind auch versicherungspflichtig nach § 1 des Gesetzes über die Sozialversicherung Behinderter vom 7. Mai 1975; Beiträge zur Rentenversicherung haben die Träger der Werkstätten abzuführen.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister aufgefordert, für eine eindeutige Regelung zu sorgen, die doppelte Beitragszahlung vermeidet. Mit dem Rentenreformgesetz tritt im Jahre 1992 eine Neuregelung in Kraft, die aber weiterhin keine Klarheit schafft.

19.1

Nach dem Gesetz über die Sozialversicherung Behinderter in geschützten Einrichtungen vom 7. Mai 1975 — SVBG — (BGBl. I S. 1061) sind körperlich, geistig oder seelisch Behinderte, die in Werkstätten für Behinderte (Werkstätten) beschäftigt werden, in der gesetzlichen Rentenversicherung versichert (§ 1 SVBG); deshalb haben die Träger der Einrichtungen Beiträge zur Rentenversicherung zu entrichten (§ 5 SVBG). Als Beschäftigte gelten auch Teilnehmer an berufsfördernden Maßnahmen in den Werkstätten, für die die Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) Kostenträger ist.

Die Bundesanstalt zahlt für die von ihr in den Werkstätten geförderten Behinderten (§ 1385 a Reichsversicherungsordnung — RVO —) Ausfallzeitbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung.

19.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes zahlt die Bundesanstalt die Ausfallzeitbeiträge nach § 1385 a RVO für Empfänger von Übergangsgeld in Werkstätten für Behinderte zu Unrecht.

Der Bundesminister hatte sich zunächst dieser Auffassung angeschlossen. Er wies in Übereinstimmung mit dem Bundesrechnungshof darauf hin, daß die Bestimmungen des SVBG für alle Sozialversicherungszweige — mit Ausnahme der Krankenversicherung — Vorrang haben. Ausfallzeiten entstünden neben der Versicherungspflicht nach § 1 SVBG nicht, so daß die Beiträge zu Unrecht gezahlt worden und daher zu erstatten seien.

19.3

Im Oktober 1989 hat der Bundesminister mitgeteilt, daß er nunmehr eine andere Auffassung vertrete. Eine zweifache Beitragszahlung könne weder mit der Begründung abgelehnt werden, daß für den gleichen Sachverhalt nur einmal eine Beitragsleistung möglich sei, noch damit, daß bei gleichzeitiger Versicherungspflicht eine Ausfallzeit nicht entstehen könne. Nur für Ersatzzeiten sei geregelt, daß diese bei gleichzeitiger Versicherungspflicht nicht entstehen können. Damit lägen in diesen Fällen zwei rentenrechtlich relevante Sachverhalte gleichzeitig vor. § 1385 a RVO schreibe die Beitragszahlung für Personen, die von der Bundesanstalt u. a. Übergangsgeld beziehen, für die Zeit des Leistungsbezuges zwingend vor. Die Zahlungsverpflichtung der Bundesanstalt sei damit erkennbar geregelt; die Zahlungsverpflichtung aufgrund der Versicherungspflicht in den Werkstätten ergebe sich aus dem SVBG.

Die Bundesanstalt teilt diese Ansicht des Bundesministers.

19.4

Der Bundesrechnungshof hält die Auffassung des Bundesministers für unzutreffend.

Dem Bundesminister ist zwar zuzustimmen, daß Versicherungspflicht und Ausfallzeiten während desselben Zeitraums zusammentreffen können; dies gilt jedoch nur, wenn sie aus verschiedenen Lebenssachverhalten abgeleitet werden, die nebeneinander bestehen, wie z. B. bei einer zulässig ausgeübten Tätigkeit (Versicherungspflicht) während bestehender Arbeitslosigkeit (Ausfallzeit). Ergeben sich jedoch die beiden unterschiedlichen rentenrechtlichen Folgerungen aus einem identischen Sachverhalt, gilt — was der Bundesminister grundsätzlich einräumt — der Grundsatz des Vorranges der Versicherungspflicht.

19.5

Nach dem Rentenreformgesetz 1992 wird die Beschäftigung in Werkstätten für Behinderte mit Übergangsgeldbezug künftig ebenfalls zweimal Versicherungspflicht auslösen. Lediglich in der Begründung des Regierungsentwurfs zu diesem Gesetz wird darauf hingewiesen, daß nur eine Regelung anwendbar sein soll, und zwar die, „die im Einzelfall den besten sozialen Schutz gewährt". Dieser Hinweis bietet keine ausreichende Klarheit hinsichtlich der Auswirkungen auf die Beitragspflicht.

19.6

Der Bundesminister wird für die künftige Rechtslage klarzustellen haben, welches Versicherungsverhältnis vorrangig Beitragspflicht auslöst.

Bundesminister für Verkehr
(Einzelplan 12)

20 Neubau des Flughafens München II
(Kapitel 12 17 Titel 831 12 und 861 11)

20.0

Die Kosten für die erste Ausbaustufe des Neubaus des Flughafens München II werden nach ursprünglich 2 Mrd. DM im Jahre 1973 auf inzwischen 8,5 Mrd. DM geschätzt. Die darin enthaltenen Baukosten, Nebenkosten und Kosten für überörtliche Infrastrukturmaßnahmen sind von 2,7 Mrd. DM (Stand 1984) auf 6,1 Mrd. DM (Stand 1989) gestiegen.

Wesentliche Gründe waren die Berücksichtigung laufend eingebrachter neuer Nutzerwünsche einschließlich der Erhöhungen des Standards sowie die Ausweitung des Bauprogramms aufgrund von Prognosen über stark steigende Verkehrszahlen.

Der Bundesrechnungshof hat darüber hinaus stichprobenweise einzelne Entscheidungen der Flughafen München GmbH zur Planung und zum Bau des Passagierabfertigungsbereichs geprüft. Dabei hat er festgestellt, daß Planungen unwirtschaftlich waren und der Bundesminister die Verwendung der Mittel unzureichend überwacht hat.

Der Bundesminister hätte insbesondere vor dem Hintergrund ständiger hoher Kostensteigerungen stärker auf sparsame und wirtschaftliche Einzelentscheidungen hinwirken müssen.

20.1 Allgemeine Kostenentwicklung

20.1.1

Der Bund ist seit dem Jahre 1973 mit einem Anteil von 26 v. H. neben dem Freistaat Bayern (Anteil: 51 v. H.) und der Landeshauptstadt München (Anteil: 23 v. H.) Gesellschafter der Flughafen München GmbH (Gesellschaft). Unternehmensgegenstand sind der Betrieb des Verkehrsflughafens München-Riem sowie Planung, Bau und Betrieb des Flughafens München II (München II), der als Ersatzflughafen für München-Riem vorgesehen ist. Mit Inbetriebnahme von München II nach Fertigstellung der ersten Ausbaustufe — nach jetziger Planung im Frühjahr 1992 — wird München-Riem geschlossen.

20.1.2

Der Bundesrechnungshof hat in seinem Bericht vom 20. Juni 1990 über die Beteiligung des Bundes am Neubau des Flughafens München II (Drucksache 11/7432) die haushalts- und finanzwirtschaftlichen Risiken aufgezeigt, die sich bei steigenden Ausgaben für die öffentlichen Haushalte der Anteilseigner ergeben. Er hat dargelegt, daß nach grober Schätzung im Jahre 1973 die Kosten für die erste Ausbaustufe einschließlich Grunderwerb, jedoch ohne überörtliche Infrastrukturmaßnahmen, rd. 2 Mrd. DM betragen sollten, zwischenzeitlich aber — nach dem Stand vom Juni 1989 — bei gegenüber den ursprünglichen Zielvorstellungen annähernd unveränderter Kapazität von rd. 12 Millionen Passagieren im Jahr auf 8,5 Mrd. DM veranschlagt werden.

20.1.3

Ergänzend zu dem Bericht, dessen Anlaß insbesondere die anstehende Entscheidung über die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung einer zweiten Ausbaustufe ist, hat der Bundesrechnungshof im Rahmen der baufachlichen Finanzkontrolle zusammen mit dem Bayerischen Obersten Rechnungshof und dem Revisionsamt der Landeshauptstadt München die Entwicklung der Baukosten bei dem Flughafenneubau und die Ursachen von Kostensteigerungen geprüft. Neben allgemeinen Feststellungen zu den Ursachen (Nr. 20.2) berichtet er nachfolgend über bedeutsame Prüfungsergebnisse zu einzelnen Bauvorhaben (Nr. 20.3).

Bei den Baukosten, Baunebenkosten, sonstigen Nebenkosten und Beiträgen zu Baumaßnahmen Dritter für überörtliche Infrastrukturmaßnahmen liegt die Schätzung des Jahres 1989 von 6,1 Mrd. DM um 3,4 Mrd. DM über der Schätzung des Jahres 1984 von 2,7 Mrd. DM. Das Schwergewicht der Kostenausweitung liegt in dem Zeitraum ab dem Jahre 1985, nachdem ein gerichtlicher Baustopp aus dem Jahre 1981 aufgehoben worden war. In diesem von den drei Prüfungsorganen näher untersuchten Zeitraum haben sich die Kosten vom Jahre 1984 bis zum Jahre 1989 real, also bei Herausrechnung des allgemeinen Anstiegs der Baupreise, um über 100 v. H. erhöht.

20.2 Ursachen der Kostensteigerungen

20.2.1

20.2.1.1

Der Bundesrechnungshof und die beiden anderen Prüfungsorgane haben festgestellt, daß Hauptursache für die Kostensteigerungen die Berücksichtigung von Nutzerwünschen einschließlich der Forderungen nach Erhöhung des Standards war, die die Gesellschaft selbst und Dritte, z. B. Fluggesellschaften und Mietwagenunternehmen, ständig einbrachten. Beispielsweise entfallen rd. zwei Drittel der Kostensteigerung des Jahres 1988 gegenüber dem Jahr 1987 auf nachträgliche Forderungen der Nutzer.

Eine weitere wesentliche Ursache war die Ausweitung des Bauprogramms aufgrund von Prognosen über stark steigende Verkehrszahlen. So führte die Vergrößerung der Flächen im Passagierabfertigungsbereich zu einer Steigerung der reinen Baukosten in den Jahren 1985 bis 1986 um rd. 250 Mio. DM gegenüber der Schätzung für das Jahr 1984.

Baupreissteigerungen und andere Faktoren (wie Änderung der Planungskonzeption, Planungsverfeinerung, behördliche Auflagen) fielen demgegenüber

weniger ins Gewicht. So wirkten sich die Baupreissteigerungen in den Jahren 1984 bis 1989 mit rd. 520 Mio. DM oder 15 v. H. der gesamten Kostensteigerung von 3,4 Mrd. DM aus. Behördliche Auflagen schlagen beispielsweise im Zeitraum 1987/1988 mit einem Anteil von weniger als 10 v. H. des seinerzeitigen Kostenanstiegs zu Buche.

20.2.1.2

Im Jahre 1989 hat die Gesellschaft Aufträge über 210 Mio. DM durchschnittlich je Quartal erteilt. Um den geplanten baulichen Fertigstellungstermin August 1991 einhalten zu können, müßte die Gesellschaft — bedingt durch die Ausweitung des Bauvolumens — ab dem Jahre 1990 je Quartal Aufträge über 500 Mio. DM vergeben. Für die Gesellschaft wird es damit zunehmend schwieriger, bis zum vorgesehenen Fertigstellungstermin die noch zu erbringenden Leistungen regelgerecht zu vergeben und eine geordnete Bauabwicklung sicherzustellen.

Der Bundesrechnungshof und die beiden anderen Prüfungsorgane haben als zweifelhaft angesehen, ob die Gesellschaft in der noch verbleibenden Bauzeit ab dem Jahre 1990 ein Auftragsvolumen von 2,5 Mrd. DM unter Einhaltung der Vergaberegeln abwickeln kann.

20.2.1.3

Die Gesellschaft arbeitet bereits jetzt — vor Fertigstellung der ersten Ausbaustufe — an der Konzeption eines künftigen Terminals Ost und der Überbauung des Bereichs zwischen diesem Terminal und dem Zentralgebäude.

20.2.2

Der Bundesrechnungshof und die beiden anderen Prüfungsorgane haben die Gesamtkonzeption des Flughafenneubaus als nicht ausgereift beanstandet. Die nachträgliche Aufnahme zusätzlicher Einzelprojekte, ein nicht geringer Teil der Planergänzungen sowie die Gefahr einer nicht ordnungsgemäßen Abwicklung des ausstehenden Auftragsvolumens hätten vermieden werden können, wenn frühzeitig eine umfassende und in sich schlüssige Konzeption vorgelegen hätte.

Nach Meinung des Bundesrechnungshofes hat der Bundesminister im Hinblick auf die Bedeutung der Baumaßnahme und die ab dem Jahre 1984 einsetzende Kostenentwicklung versäumt, nachdrücklicher auf kostengünstige Entscheidungen hinzuwirken.

20.2.3

20.2.3.1

Der Bundesminister hat den Vergleich der aktuellen Zahlen mit denen des Jahres 1973 als unzulässig angesehen, weil es sich damals um eine grobe, vorläufige Schätzung gehandelt habe und einige Kostenanteile darin nicht enthalten gewesen seien. Angesichts der „dramatischen" Zuwächse im Luftverkehr werde heute ein völlig anderes als das im Jahre 1973 geplante Bauvolumen verwirklicht. Eine Gesamtkonzeption habe es sehr wohl gegeben. Berechtigte Anforderungen der Nutzer hätten berücksichtigt werden müssen. Die außergewöhnliche Größe des Projekts und der Termindruck hätten die Einwirkungsmöglichkeiten der Gesellschafter verringert.

20.2.3.2

Die Befürchtung einer nicht ordnungsgemäßen Abwicklung des verbleibenden Auftragsvolumens teile er nicht, weil es in erheblichem Umfang Lieferungen enthalte, die keine oder nur reduzierte baubetriebliche Abläufe erforderten, und ein Teil der Leistungen noch etwas später erbracht werden könne.

20.2.3.3

Es treffe zu, daß die Gesellschaft Überlegungen zur Fortführung des Baus angestellt und im Einvernehmen mit ihren Aufsichtsorganen erste Planungsaufträge vergeben habe. Die Entscheidung über die Fortführung würde den politischen Entscheidungsträgern erst vorgelegt werden, wenn es notwendig sei. Dieser Zeitpunkt sei heute noch nicht absehbar.

20.2.4

Der Bundesrechnungshof hat den in den letzten Jahren stärkeren Verkehrsanstieg bei seiner Bewertung berücksichtigt. Er hält es jedoch nicht für überzeugend, wenn der Bundesminister die Ausweitung des Bauvolumens mit dem Verkehrsanstieg begründet, denn die Gesellschaft hatte schon der Kostenschätzung im Jahre 1973 eine Kapazität von jährlich 12 Millionen Fluggästen zugrunde gelegt. Von der gleichen Fluggastkapazität wird auch heute noch ausgegangen. Der Bundesrechnungshof erkennt an, daß berechtigten Anforderungen der Nutzer gegebenenfalls noch bei der Detailplanung oder — ausnahmsweise — der Bauausführung Rechnung getragen werden mußte, wenn andernfalls schwerwiegende Nachteile zu befürchten gewesen wären. Der große Umfang sehr spät berücksichtigter Nutzerforderungen zeigt jedoch, daß die Grundlagen zuvor nicht ausreichend ermittelt oder die Forderungen aufgenommen wurden, obwohl ihre Verwirklichung für den Betrieb des Flughafens nicht unbedingt notwendig war. Gerade angesichts ständig stark steigender Kosten hätte der Bundesminister auf kostengünstige Lösungen hinwirken müssen.

Der Einwand des Bundesministers, in dem noch ausstehenden Auftragsvolumen seien Lieferungen enthalten und ein Teil könne noch etwas später vergeben werden, räumt die Zweifel des Bundesrechnungshofes an einer ordnungsgemäßen Abwicklung nicht aus. Das verbleibende Bauvolumen ist ungleich größer als das — bereits große — des Jahres 1989; zusätzlich müssen die Lieferleistungen bewältigt werden.

Der Bundesrechnungshof hält es für wichtig, daß die Anforderungen frühzeitig erfaßt und in die Bauplanung aufgenommen werden, damit die Gesamtkonzeption weitgehend festgelegt wird und auf diese Weise die Entscheidungsträger mit einer verläßlichen Grundlage für die von ihnen zu treffenden Entscheidungen ausgestattet werden. Dies gilt auch für einen weiteren Ausbau. Weil bereits mit der Erteilung von ersten Planungsaufträgen Vorentscheidungen über Größe und Ausgestaltung der weiteren Ausbaumaßnahmen mit erheblichen Kostenfolgen getroffen werden, ist eine frühzeitige Unterrichtung der Entscheidungsträger erforderlich.

20.3 Bedeutsame Einzelfeststellungen

Der Bundesrechnungshof hat bei stichprobenweisen Prüfungen der nach der Vereinbarung zwischen den Prüfungsorganen in seinen Zuständigkeitsbereich fallenden Baumaßnahmen im Passagierabfertigungsbereich festgestellt, daß die Gesellschaft den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit nicht ausreichend berücksichtigt hat.

20.3.1 Ungenügende Überwachung des Generalplaners

20.3.1.1

Das Tragwerk des Terminals (Passagierabfertigungsgebäude) wurde in der Durchplanung des Wettbewerbsentwurfs und später in der Entwurfsplanung 1987 des Generalplaners ungewöhnlich schlank dimensioniert. Das machte eine überdurchschnittlich starke Stahlbewehrung nötig. Im April 1988 wies der Generalplaner die Gesellschaft erstmals darauf hin, daß sich die Stahlmengen beträchtlich erhöhen würden. Es war nicht mehr möglich, die Mehrleistungen in die Ausschreibung einzubeziehen. Tatsächlich wurden statt der vom Generalplaner ursprünglich vorgesehenen 14 500 t Stahl zwischen 32 000 t und 37 000 t (die Angaben der Gesellschaft lassen eine genauere Aussage nicht zu) eingebaut. Die Mehrkosten beliefen sich auf eine Größenordnung von 40 bis 45 Mio. DM. Sie beruhten im wesentlichen auf Mengen- und Preiserhöhungen und verlängerter Vorhaltung der Baustelleneinrichtung.

20.3.1.2

Der Bundesrechnungshof hat die Überwachung des Generalplaners als ungenügend angesehen. Bei ordnungsgemäßer Aufsicht hätte die Gesellschaft den durch die statischen Anforderungen bedingten außergewöhnlich hohen Stahlanteil rechtzeitig erkennen und für eine Verbesserung der Tragwerksplanung sorgen können. Durch das Versäumnis seien nicht nur Mehrkosten, sondern auch Bauverzögerungen und sonstige Nachteile, wie die Gefahr einer verstärkten Durchbiegung der Decken mit Rissebildung, entstanden. Die Gesellschaft müsse prüfen, inwieweit der Generalplaner für die vermeidbaren Mehrkosten einzustehen habe.

20.3.1.3

Die Gesellschaft hat eingewendet, bei einer Änderung der Tragwerkskonstruktion wären Mehrkosten an anderer Stelle entstanden. Die Tragelemente hätten wegen anderer Randbedingungen nicht verstärkt werden können.

Der Bundesminister hat die Auffassung vertreten, der Generalplaner habe versäumt, die von ihm vorgeschlagenen Konstruktionen rechtzeitig mit den statischen Belangen in Einklang zu bringen. Ob die Gesellschaft ein Überwachungsverschulden treffe, könne er nicht beurteilen.

20.3.1.4

Der Einwand der Gesellschaft verkennt nach Ansicht des Bundesrechnungshofes, daß ein normal bewehrtes Tragwerk trotz der geringfügig stärkeren Dimensionierung gegenüber einem Bauwerk mit sehr schlanker Konstruktion und dementsprechend sehr hohem Bewehrungsgrad wirtschaftlicher ist. Eine Verbesserung der Tragwerksplanung wäre möglich gewesen, weil schon eine vergleichsweise geringfügige Verstärkung mancher Tragelemente, insbesondere der Decken, den Bewehrungsbedarf erheblich herabgesetzt und die Durchbiegung deutlich verringert hätte. Der Bundesminister wird nunmehr dafür sorgen müssen, daß die Gesellschaft mögliche Haftungsansprüche gegenüber dem Generalplaner nachhaltig verfolgt.

20.3.2 Bau des Parkhauses D

20.3.2.1

Die Gesellschaft will für den Flughafen 9 700 Pkw-Stellplätze in Parkhäusern und Parkgaragen bereitstellen. Nachdem zunächst 7 400 Plätze im Bau oder fest geplant waren, entschied sie, die restlichen 2 300 Plätze durch Bau des sogenannten Parkhauses D zu schaffen. Die Investitionskosten für das Parkhaus D werden 29 Mio. DM zuzüglich der Kosten für Aufzüge, Parkleitsystem, Außenanlagen und Planung betragen; die jährlichen Kapital- und Betriebskosten werden sich auf 5,5 Mio. DM belaufen. Den Stellplatzbedarf für München II hat die Gesellschaft ermittelt, indem sie die in München-Riem vorhandenen (nicht die tatsächlich belegten) 6 900 Stellplätze zugrunde gelegt und für den Zeitraum der Inbetriebnahme von München II im Jahre 1991/1992 auf 8 400 und für die spätere Grenzauslastung von jährlich 14 Millionen Passagieren auf 9 000 Stellplätze hochgerechnet hat. Tatsächlich waren in München-Riem im Durchschnitt des Jahres 1989 4 200 (61 v. H.) und an einem Spitzentag 6 000 Stellplätze (87 v. H.) belegt.

20.3.2.2

Der Bundesrechnungshof hat die von der Gesellschaft erstellte Prognose aufgrund ihrer methodischen An-

fechtbarkeit als unsicher beurteilt. Auf der Grundlage der Ist-Belegung von München-Riem im Jahre 1989 hat er für die Inbetriebnahmephase einen Bedarf von 7 800 und für die Grenzkapazität im Jahre 1996 von 8 600 Stellplätzen errechnet. Er hat empfohlen, angesichts der bereits vorgesehenen 7 400 überdachten Stellplätze (76 v. H. des vorgesehenen Angebots) zunächst auf den Bau des Parkhauses D zu verzichten und statt dessen im erforderlichen Umfang Freiflächenplätze zu errichten. Die Einrichtung solcher Parkplätze sei erheblich kostengünstiger und lasse den Benutzern die Wahl zwischen teureren Plätzen im Parkhaus und billigeren im Freien. Über den Bau des Parkhauses D solle erst entschieden werden, wenn sich der tatsächliche Bedarf und die Akzeptanz der verschiedenen Stellplatzangebote nach Inbetriebnahme des Flughafens genauer abschätzen ließen und die Wirtschaftlichkeit verläßlich berechnet werden könne.

20.3.2.3

Der Bundesminister ist der Prognose der Gesellschaft beigetreten. Zum Zeitpunkt der Inbetriebnahme sei die Anbindung mit öffentlichen Verkehrsmitteln noch ungenügend, so daß mit einem hohen Pkw-Anteil zu rechnen sei. Die Gesellschaft habe für das Parkhaus bereits im ersten Betriebsjahr einen positiven, in den folgenden Jahren weiter anwachsenden Deckungsbeitrag errechnet. Im übrigen reiche es nicht aus, die Alternativen Parkhaus und Freiflächenplätze allein aufgrund einer Kostengegenüberstellung zu bewerten. Die Erfahrung von anderen Flughäfen zeige, daß für Freiflächenplätze keine angemessenen Entgelte erzielt würden.

Die Gesellschaft hat im Rahmen des Prüfungsschriftwechsels erstmals im März 1990 vorgetragen, sie werde zum Zeitpunkt der Inbetriebnahme zusätzlich 500 Freiflächenplätze einrichten.

20.3.2.4

Der Bundesrechnungshof sieht den grundlegenden Mangel der Prognose der Gesellschaft darin, daß sie nicht von der Ist-Belegung des Flughafens München-Riem ausgegangen ist. Er teilt auch nicht die Erwartung des Bundesministers über die Erlössituation, weil die Bereitstellung des Parkhauses D die Auslastung und damit den Deckungsbeitrag bei den anderen Parkhäusern verschlechtern wird. Freiflächenplätze müssen zwar preisgünstiger als überdachte Plätze angeboten werden, ein Verzicht auf angemessene Erträge ist wegen der erheblich niedrigeren Investitions- und Unterhaltungskosten damit jedoch nicht verbunden. Mit der nunmehr angekündigten Bereitstellung von 500 Freiflächenplätzen rückt die Gesellschaft im übrigen von ihrer bisherigen Konzeption ab; die Bereitstellung dieser Plätze zusätzlich zum Parkhaus D wird die Auslastung der Parkhäuser weiter verringern.

20.3.3 Vorfeldeinsteigestationen (Boarding-Stations)

20.3.3.1

Die Gesellschaft errichtet zur Verbesserung des Komforts für die Fluggastabfertigung auf dem Vorfeld sogenannte Boarding-Stations mit Investitionskosten von rd. 31 Mio. DM. Es handelt sich um kleinere, nicht klimatisierte Gebäude mit Edelstahlkonstruktion und großen Glaselementen aus Sonnenschutzglas. Gebäude dieser Art gibt es bisher auf keinem anderen Flughafen der Welt. 14 Boarding-Stations sind im Bau und für weitere 5 ist die Infrastruktur hergerichtet; bei den restlichen 9 von 28 Vorfeld-Positionen sollen fahrbare offene Fluggasttreppen eingesetzt werden, wie es beispielsweise auch beim Flughafen Frankfurt geschieht.

20.3.3.2

Der Bundesrechnungshof hat bereits im frühen Planungsstadium darauf hingewiesen, daß die Boarding-Stations gegenüber den in Kürze auf den Markt kommenden geschlossenen Fluggasttreppen nur geringfügig höheren Komfort bieten, aber in Bau und Betrieb wesentlich teurer sind. Nach seiner vorsichtigen Schätzung betragen die Mehrkosten für die 14 schon im Bau befindlichen Boarding-Stations je nach Ausgestaltung zwischen 3 und 4 Mio. DM im Jahr. Die Gesellschaft habe sich ohne umfassende Nutzen-Kosten-Rechnung für die Boarding-Stations entschieden.

20.3.3.3

Der Bundesminister hat den Bau der Boarding-Stations verteidigt. Die herkömmliche Abfertigung auf dem Vorfeld mit — bisher noch offenen — fahrbaren Treppen werde bei gestiegener Zahl dieser Art der Abfertigung der Verkehrsaufgabe des neuen Flughafens nicht gerecht. Die Passagiere sollten einen komfortablen, schnellen und sicheren Übergang zwischen Terminal und Flugzeug erhalten. Den Einsatz von geschlossenen Treppen vorzusehen, sei nicht zweckmäßig, zumal diese am Markt noch nicht verfügbar seien. Die Vorteile der Boarding-Stations würden deren Mehrkosten gegenüber Treppen mehr als aufwiegen.

20.3.3.4

Die Einlassung des Bundesministers ist nicht überzeugend. Auf anderen deutschen Flughäfen werden bisher offene Fluggasttreppen eingesetzt, die zum geringen Teil mit einer Überdachung versehen sind. Demgegenüber würden geschlossene Fluggasttreppen den Abfertigungskomfort deutlich erhöhen. Solche Geräte werden auf den deutschen Flughäfen zwar noch nicht eingesetzt, sie werden aber in Kürze — was der Gesellschaft bekannt ist — zur Verfügung stehen. Boarding-Stations bieten darüber hinaus allenfalls bei extrem schlechtem Wetter noch eine geringfügige Komforterhöhung. Allerdings werden sich in den

Boarding-Stations bei Sonnenschein trotz der Verwendung von Sonnenschutzglas nicht nur im Sommer unangenehm hohe Temperaturen einstellen.

20.3.4 Einsatz kurzer Fahrsteige

20.3.4.1

Das flughafeninterne Fahrsteigsystem (Laufbänder zur Beförderung der Passagiere im Terminalbereich) ist auf eine Gesamtlänge von 2 800 m ausgelegt. Die Teillängen betragen zwischen 23 m und 130 m. Acht von insgesamt zwölf Fahrsteigen in den Verbindungstunneln Nord und Süd sind zwischen 24,3 m und 31,5 m lang. Die Geschwindigkeit liegt deutlich unter der eines Fußgängers. Die Investitionskosten für die acht kurzen Fahrsteige (ohne Kosten für Hochbaumaßnahmen) belaufen sich auf rd. 2 Mio. DM. Zusätzlich fallen hohe Betriebskosten an.

20.3.4.2

Der Bundesrechnungshof hat im Bau der acht Fahrsteige das Verhältnis der Kosten zu dem angestrebten Nutzen als nicht mehr angemessen angesehen. Durch die Kürze der Fahrsteige ergebe sich weder ein Zeitnoch ein nennenswerter Komfortgewinn für die Passagiere. Ältere oder gehbehinderte Personen würden — wie die Erfahrung zeige — die Fahrsteige wegen der erhöhten Unfallgefahr meiden.

20.3.4.3

Der Bundesminister hat erwidert, das Fahrsteigsystem habe wegen notwendiger Abzweigungen und Zugänge unterbrochen werden müssen und damit zwangsläufig auch zum Bau kurzer Fahrsteige geführt. Bei Verzicht auf die kurzen Fahrsteige im Verbindungstunnel Nord gäbe es dort auf einer Länge von 60 m keine Förderhilfe.

20.3.4.4

Die Notwendigkeit, das Fahrsteigsystem zu unterbrechen, rechtfertigt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht den Bau der kurzen Teilstrecken. Er bezweifelt den vom Bundesminister angeführten „Systemzwang" zum Bau kurzer Teilstrecken: So sind in dem 1 km langen Verteilergang in der Ankunftsebene des Terminals keine Fahrsteige vorgesehen.

20.3.5 Verglasung von Fahrtreppen

20.3.5.1

Die Gesellschaft ließ aus gestalterischen Gründen nicht nur die Balustraden, sondern auch die Unterkonstruktion (Gerüstkörper mit darin befindlichem Antrieb) von 20 Fahrtreppen im Terminal und Zentralgebäude mit Glaselementen verkleiden. Die Gerüstkörper sind von innen beleuchtet und zur Reinigung der Glaselemente mit einer besonderen Haltekonstruktion ausgestattet. Die Mehrkosten gegenüber der sonst üblichen Verkleidung der Gerüstkörper mit farbbeschichtetem Stahlblech betragen rd. 550 000 DM oder 15 v. H. der Investitionskosten. Die Reinigungsmehrkosten werden pro Jahr auf 80 000 bis 120 000 DM geschätzt.

20.3.5.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Verkleidung mit Glas gewählt wurde, obwohl es eine allgemein übliche, ebenfalls ansprechende, technisch gleichwertige und dabei kostengünstigere Alternative gab.

20.3.5.3

Der Bundesminister hat die Glasverkleidung als „Sichtbarmachung der Technik" mit Bezug zum gestalterischen Gesamtkonzept des Flughafens gerechtfertigt. Es handele sich um eine weltweit angebotene Standardkonstruktion. Gegenüber den Betriebskosten für die gesamten baulichen Anlagen des Passagierabfertigungsbereichs fielen nur minimale Mehrkosten an.

20.3.5.4

Der Bundesrechnungshof sieht das gestalterische Konzept bereits durch die gläsernen Balustraden erreicht. Der Hinweis auf das weltweite Angebot reicht nicht aus, die Mehrkosten für Investition und Betrieb gegenüber einer gleichfalls ansprechenden und allgemein üblichen Lösung zu begründen. Der Vergleich mit den Jahresbetriebskosten des Passagierabfertigungsbereichs übersieht, daß die Wirtschaftlichkeit einer Gesamtinvestition von der Summe wirtschaftlicher Einzelentscheidungen abhängt. Der Bundesminister und die Gesellschaft haben diesen Zusammenhang nicht genügend beachtet.

20.3.6 Raumluftbefeuchtung

Die Gesellschaft hatte für die Raumluft des Terminals und des Zentralgebäudes ursprünglich eine relative Feuchte von mindestens 35 v. H. festgelegt. Die dafür vorgesehenen Dampfluftbefeuchter hätten Investitionskosten von 330 000 DM und jährliche Betriebskosten von 1 Mio. DM verursacht.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Gesellschaft an ihrer Planung festhielt, obwohl die inzwischen erlassene einschlägige Arbeitsstätten-Richtlinie „Lüftung" des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung keine Untergrenze für die relative Luftfeuchte vorsieht. Die Gesellschaft hat daraufhin von der Befeuchtung der Raumluft abgesehen.

20.4

Der Bundesminister wird künftig stärker auf die Wirtschaftlichkeit von Einzelentscheidungen hinwirken und sich — insbesondere bei steigenden Kosten — mehr als bisher mit den wesentlichen und kostenbedeutsamen Investitionsentscheidungen befassen müssen. Hierbei wird es vor allem darum gehen, die Notwendigkeit und den gewählten Standard kritisch zu beurteilen.

21 Dienstpostenzuweisung für den Schleusenbetriebsdienst

21.0

Der Bundesminister berechnete im Jahre 1986 nach einer Organisationsprüfung einen Bedarf von 880 Dienstposten für den Schleusenbetrieb. Bei sachgerechter Bemessung des Personalbedarfs hätten 120 Dienstposten eingespart werden können.

21.1

Die Wasser- und Schiffahrtsverwaltung des Bundes betreibt an den Binnenwasserstraßen mehr als 200 Schleusenbetriebsstellen. Der Bundesminister wies nach einer Überprüfung der Aufbau- und Ablauforganisation im Jahre 1986 dem Schleusenbetriebsdienst 820 Dienstposten zu; zusätzlich wurden für die gleichen Aufgaben 60 Dienstposten im Unterhaltungsbetrieb der Binnenwasserstraßen vorgehalten.

21.2

Der Bundesrechnungshof hat zusammen mit den Vorprüfungsstellen der Wasser- und Schiffahrtsdirektionen die Dienstpostenzuweisung des Bundesministers geprüft.

Er hat dabei insbesondere festgestellt, daß

- Schichturlaub angerechnet wurde, obwohl die Voraussetzungen dazu fehlten,
- Inspektions-, Nacharbeits- und Übergabezeiten berücksichtigt wurden, obwohl sie entweder in die Schleusenbetriebszeit einbezogen oder nicht erforderlich waren,
- von Springer- oder Vertreterlösungen innerhalb des Schleusenbetriebspersonals kein nennenswerter Gebrauch gemacht und statt dessen zusätzliches Personal aus dem Unterhaltungsbetrieb eingesetzt wurde, und
- Dienstpostenanteile, die sich aus dem auf eine Dezimalstelle ermittelten Bedarf ergaben, stets aufgerundet wurden.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister zur unverzüglichen Beseitigung der Mängel aufgefordert und erklärt, daß im Jahre 1986 bei einer sachgerechten Bemessung mindestens 120 Dienstposten hätten eingespart werden können.

21.3

Der Bundesminister hat mitgeteilt, er habe zunächst die Praktikabilität der Neuorganisation des Schleusenbetriebes aus dem Jahre 1986 nach drei bis fünf Jahren prüfen und im Anschluß daran eine Feinregulierung der Dienstpostenbemessung vornehmen wollen. Er werde aber noch im Jahre 1990 die Bemessung aktualisieren, um den vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Rationalisierungsmöglichkeiten und den seit dem Jahre 1986 eingetretenen Veränderungen und Erfahrungen Rechnung zu tragen. Inwieweit weiterhin Personal aus dem Unterhaltungsbetrieb erforderlich sei, werde dabei vom Umfang der Abrundungen des für jede Schleusenbetriebsstelle auf eine Dezimalstelle genau ermittelten Dienstposten-Bedarfs und der Überschreitung der Ist-Krankheitstage im Schleusenbetriebsdienst im Vergleich zu den kalkulatorisch berücksichtigten durchschnittlichen Werten der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung abhängen.

Der Bundesminister hat weiterhin ausgeführt, für ihn sei nicht nachgewiesen, daß tatsächlich 120 Dienstposten hätten eingespart werden können. Eine über den rein rechnerischen Bedarf hinausgehende Zuweisung von Personal sei aufgrund der Verzögerung baulicher Maßnahmen, des überdurchschnittlich hohen Krankenstandes, der Ausweitung der Nachtschiffahrt und wegen Arbeitszeitverkürzungen erfolgt.

21.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß bei sachgerechter Bemessung des Dienstpostenbedarfs im Schleusenbetrieb im Jahre 1986 mindestens 120 Dienstposten hätten eingespart werden können. Selbst wenn wegen der vom Bundesminister angeführten Gründe in der Folgezeit ein vermehrter Dienstpostenbedarf erforderlich geworden sein sollte, bliebe noch ein erhebliches Einsparungspotential bestehen.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Absicht des Bundesministers, die Vorschläge nunmehr zügig umzusetzen, eine sachgerechte Bemessung des Dienstpostenbedarfs vorzunehmen und künftig auf dieser Grundlage nur so viele Dienstposten zuzuweisen, wie benötigt werden.

21.5

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

22 Abwicklung von Datenverarbeitungsvorhaben bei der Bundesanstalt für Flugsicherung
(Kapitel 12 15)

22.0

Bei der Abwicklung zweier Datenverarbeitungsvorhaben der Bundesanstalt für Flugsicherung sind infolge unzureichender Fachvorgaben sowie unzulänglicher Projektplanung und -steuerung Zeitverzögerungen von mehreren Jahren und vermeidbare Mehrausgaben von etwa 800 000 DM entstanden.

22.1

22.1.1

Die Bundesanstalt für Flugsicherung (Bundesanstalt) nutzt seit Mitte der 70er Jahre zur Verwaltung personenbezogener Daten die elektronische Datenverarbeitung. Bei der Zentralstelle der Bundesanstalt wurde ein datenverarbeitungsgestütztes „Personalauskunftssystem" (PAS) und bei der Regionalstelle Frankfurt eine „Personaldatenverwaltung" (PDV) eingesetzt. Anwender für beide Systeme waren insbesondere die Personal- und Organisationsstellen der Bundesanstalt. Die Hard- und Softwarebetreuung oblag deren Datenverarbeitungssachgebiet. Dieses schlug im Jahre 1986 mit im wesentlichen datenverarbeitungstechnischer Begründung vor, das Personalauskunftssystem und die Personaldatenverwaltung in einer gemeinsamen Datenbank, dem „Personalverwaltungssystem" (PVS), zu verknüpfen und um zusätzliche Datenfelder zu erweitern. Die Anwenderseite spezifizierte grobe Zielvorgaben in Änderungsanträgen zu den Systemen PAS und PDV.

Mit einem „Vertrag über Softwaredienstleistungen (Sanierung) im Bereich der Anwendungen PDV/PAS" wurde im Jahre 1986 ein Unternehmen u. a. mit der Analyse der bestehenden Verfahren und der Spezifikation der erforderlichen Änderungen beauftragt. Da die dafür zunächst vertraglich festgelegte Obergrenze von 900 Mannstunden für die in Auftrag gegebenen Arbeiten nicht ausreichte, wurde sie bis zum Jahre 1988 stufenweise auf insgesamt 2 700 Mannstunden erhöht. Ursache für die anfängliche Fehleinschätzung des erforderlichen Aufwandes war, daß zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses keine detaillierte Systemanforderung vorlag.

Das Unternehmen stellte im Jahre 1988 ein System PVS vor. Dieses lehnte der Anwender ab, weil er seine Anforderungen nicht ausreichend berücksichtigt sah. Seit Mitte 1988 wird das Vorhaben im Rahmen einer Projektgruppe der Bundesanstalt weitergeführt. Zur Beseitigung von Schwachstellen, zur Berücksichtigung neuer Forderungen und zur Klärung der Verwertbarkeit bisher erbrachter Leistungen wurde zunächst eine gründliche Ist-Analyse beim Anwender und danach die Erstellung eines fachlichen Feinkonzeptes durchgeführt. Das Fachwissen des Anwenders sollte verstärkt in die Projektgruppenarbeit einbezogen werden. Zudem wurde im März 1989 die fachliche Projektleitung einem Vertreter der Anwenderseite übertragen.

Ein Einführungstermin des Systems PVS ist derzeit noch nicht absehbar.

22.1.2

Seit Mitte der 70er Jahre betreibt ein Unternehmen im Auftrag der Bundesanstalt das Datenverarbeitungssystem „BFS-Logistik-Programm" (BLP) zur Unterstützung der Materialwirtschaft. Im Jahre 1979 begann die Bundesanstalt mit den Planungen für die Übernahme der Anwendung auf eigene Rechner. Sie erwartete Kosteneinsparungen und eine zweckmäßigere Aufgabenerledigung.

Der Anwender, das Sachgebiet Logistik, wurde beauftragt, eine Soll-/Ist-Analyse zur Definition der fachlichen Anforderungen an die neue Anwendung zu veranlassen. Noch vor der Vergabe eines entsprechenden Studienauftrages an ein Unternehmen wurde vom Datenverarbeitungssachgebiet der Bundesanstalt der Schwerpunkt der Untersuchung auf datenverarbeitungstechnische Belange der Systemumstellung verlagert. Erste, im Jahre 1981 vorgelegte Arbeitsergebnisse des Unternehmens wurden vom Anwender abgelehnt, weil fachliche Belange unberücksichtigt geblieben waren. Diese Mängel wurden auch durch eine Überarbeitung der Studie nicht behoben. Dennoch diente sie als Grundlage für das Pflichtenheft eines Vertrages, mit dem im Jahre 1984 ein anderes Unternehmen mit der Verfahrensrealisierung und -einführung beauftragt worden war. Die Folge war, daß der Auftragnehmer bei insgesamt 19 mit dem Anwender durchgeführten Arbeitsbesprechungen erhebliche Unterschiede zwischen den Vorgaben des Pflichtenheftes und den jeweiligen Anwenderforderungen feststellte und auf einen hieraus entstehenden Mehraufwand und terminliche Folgen hinwies. Auch die vom Auftragnehmer im Jahre 1984 vorgelegte Feinspezifikation entsprach nicht den fachlichen Anforderungen. Sie wurde erst zwei Jahre später nach mehrmaliger Überarbeitung abgenommen. Danach wurde dieser Vertrag nicht mehr fortgesetzt.

In einem neuen Vertrag aus dem Jahre 1987 zur Weiterführung des Vorhabens mit einem anderen Unternehmen wurde die Mithilfe des Anwenders vereinbart. Diese nahm nach und nach einen Umfang an, der das Leistungsvermögen des Anwenders überstieg. Da es deshalb zu beträchtlichen Verzögerungen im Projektablauf kam, machte der Auftragnehmer Mehraufwendungen in Höhe von rd. 800 000 DM geltend, die von der Bundesanstalt beglichen wurden.

Die Bundesanstalt versucht nun, das Projekt BLP im Jahre 1990 fertigzustellen.

22.2

Der Bundesrechnungshof hat insbesondere die Zeitverzögerungen um mehrere Jahre und den vermeidbaren Mehraufwand von rd. 800 000 DM beanstandet.

Beim Vorhaben PVS wurde nach zweijähriger Tätigkeit eine umfangreiche Überarbeitung der fachlichen Grundlagen erforderlich, die eine Weiterverwendung zumindest eines Teils der bisher erbrachten Leistungen fraglich werden ließ. Das Vorhaben BLP ist auch nach zehnjähriger Projektlaufzeit noch nicht realisiert.

Als wesentliche Ursachen für die Mängel in beiden Vorhaben hat der Bundesrechnungshof die Schwächen der Projektsteuerung, dabei besonders die Abstimmungsprobleme zwischen Anwender- und Datenverarbeitungsseite, sowie die nicht hinreichend spezifizierten Vorgaben der Anwenderseite angesehen, die sich zudem während der überlangen Projektlaufzeit mehrfach geändert hatten.

22.3

Die Bundesanstalt hat eingeräumt, daß die Abwicklung des Projektes PVS nicht befriedigen könne und hat auf Personalengpässe hingewiesen. Sie hält aber gleichwohl die Verfahrensvorschläge des Anwenders hinsichtlich der Projektplanung und -realisierung für ausreichend berücksichtigt, da die Anforderungen „umfassend" durch die Änderungsanträge der Anwender spezifiziert gewesen seien. Das Vorhaben sei von allen Beteiligten in erster Linie als ein datenverarbeitungstechnisches Problem angesehen worden. Erst die fortschreitende Projektentwicklung habe gezeigt, daß die Datenstruktur für einen geänderten Nutzerkreis umfassend hätte überarbeitet werden müssen.

Auch die Abwicklung des Projektes BLP sei von der Bundesanstalt zunächst als ein datenverarbeitungstechnisches Problem angesehen worden. Deshalb sei das Pflichtenheft federführend durch das Datenverarbeitungssachgebiet mit Firmenunterstützung erstellt worden. Die fachlichen Belange seien im erforderlichen Umfang berücksichtigt worden.

Der Bundesminister hat darauf hingewiesen, daß die Anwender durch die vorgesehene Realisierung ihrer Änderungsanträge in die Abwicklung des PVS-Projektes eingebunden gewesen seien. Er hat auch die Auffassung der Bundesanstalt unterstrichen, die Ergebnisse der Planung entsprächen einem Fachkonzept. Die Anwenderforderungen hätten ein neues Fachkonzept nicht erforderlich gemacht.

Die vom Bundesrechnungshof gesehene Kompetenzverschiebung vom Anwender- zum Datenverarbeitungsbereich habe es hinsichtlich des BLP-Projektes „in dieser Konsequenz" nicht gegeben. Im Verlaufe des Projektes sei die Fachseite zunehmend eingebunden worden, schließlich aber wegen dessen Umfangs überlastet gewesen.

Der Bundesminister hat bestritten, daß ein Schaden entstanden sei, da nach seiner Auffassung den Mehraufwendungen entsprechende Gegenleistungen gegenüberstünden.

Abschließend hat der Bundesminister erklärt, er werde darauf drängen, daß bei künftigen Datenverarbeitungsvorhaben die Entwicklung der Verfahren auf der Grundlage der vom Anwender erstellten Fachvorgaben erfolgen werde.

22.4

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes entsprachen in beiden Vorhaben die Fachvorgaben der Anwenderseite — unabhängig von der Frage, ob und wie die Anwender in die Abwicklung der Vorhaben eingeschaltet waren — nicht den Anforderungen, die an ein Fachkonzept zu stellen sind. Dies hatte u. a. zur Folge, daß — wie die Bundesanstalt eingeräumt hat — beide Vorhaben anfangs als in erster Linie datenverarbeitungstechnische Probleme angesehen wurden. In beiden Vorhaben war ein erheblicher Aufwand der beauftragten Firmen erforderlich, nicht nur die Fachvorgaben zu spezifizieren, sondern auch Fehler und Unstimmigkeiten auszuräumen, wie sie z. B. beim Vorhaben BLP zwischen den Vorgaben des von der Bundesanstalt ausgearbeiteten Pflichtenheftes und den Anwenderforderungen bestanden. Zudem zeigen Besprechungsprotokolle, daß es erhebliche Abstimmungs- und Kompetenzprobleme zwischen Anwender- und Datenverarbeitungsseite innerhalb der Bundesanstalt gab.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß die beanstandeten Mehrausgaben vermeidbar waren. Ihnen standen nur „Gegenleistungen" gegenüber, die allein auf die Verzögerungen zurückzuführen waren und bei ordnungsgemäßer Projektsteuerung, zu der auch eine zuverlässige Abschätzung des erforderlichen Personals gehört, nicht erforderlich gewesen wären.

Der Bundesminister wird sicherstellen müssen, daß künftig derartige Projekte nicht ohne ausreichend spezifizierte und abgestimmte Fachvorgaben und nicht ohne eine straffe Projektführung mit ausreichendem Personalansatz begonnen werden.

Bundesminister der Verteidigung
(Einzelplan 14)

23 Personalausstattung der Kreiswehrersatzämter
(Kapitel 14 04)

23.0

Die Aufgaben der 96 Kreiswehrersatzämter im Fachgebiet „Allgemeine Wehrersatz- und Mobilmachungsangelegenheiten" können — in den untersuchten zehn Kreiswehrersatzämtern sofort — mit geringerem Personalaufwand erfüllt werden. Mit der Erarbeitung und Einführung sachgerechter Bemessungsgrundlagen sind mittelfristig weitere personelle Einsparungen zu erwarten.

23.1

Der Bundesminister führte im Jahre 1980 für das Fachgebiet „Allgemeine Wehrersatz- und Mobilmachungsangelegenheiten" der Kreiswehrersatzämter ein neues Personalbemessungsverfahren ein, das die in den einzelnen Kreiswehrersatzämtern unterschiedliche tatsächliche Arbeitsbelastung der Mitarbeiter erfassen sollte. Die Personalausstattung wurde entsprechend neu festgesetzt.

Nach Einführung der neuen Bemessungswerte wurde das Fachgebiet „Allgemeine Wehrersatz- und Mobilmachungsangelegenheiten" im Laufe der Zeit mit Arbeitsplatzcomputern ausgestattet und dadurch das Arbeitsverfahren rationalisiert. Die Bemessungsvorgaben wurden vom Bundesminister bisher nicht angepaßt.

23.2

23.2.1

Der Bundesrechnungshof hat im zweiten Halbjahr 1988 bei 10 von 96 Kreiswehrersatzämtern die Aufgabenerledigung in dem größten Teil des Fachgebietes „Allgemeine Wehrersatz- und Mobilmachungsangelegenheiten", nämlich den Sachgebieten der Wehrüberwachung, der Einberufungen zum Grundwehrdienst, der personellen Mobilmachungsergänzung sowie der Einberufungen zu Wehrübungen geprüft. Er hat festgestellt, daß die Sachbearbeiter in den untersuchten Kreiswehrersatzämtern trotz gleichartiger Arbeit unterschiedlich belastet waren. Insgesamt war zuviel Personal eingesetzt.

Der Bundesrechnungshof hat anhand der vorgefundenen tatsächlichen Arbeitsbelastungen der einzelnen Mitarbeiter geänderte Richtwerte (Übergangsschlüsselzahlen) für eine treffendere Personalausstattung der untersuchten Sachgebiete ermittelt. Unter Anlegung dieses Maßstabes kam er zu dem Ergebnis, daß sofort 47 von den 266 Dienstposten im Untersuchungsbereich der geprüften zehn Kreiswehrersatzämter entbehrlich sind.

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, als Voraussetzung für eine gleichmäßige Belastung der Dienstkräfte in den betroffenen Sachgebieten aufgaben- und systemgerechte Grundlagen zur Bemessung des Personalbedarfs zu erarbeiten. Für den Übergang hat er dem Bundesminister empfohlen, kurzfristig die Personalausstattung bei allen 96 Kreiswehrersatzämtern auf der Basis der vom Bundesrechnungshof ermittelten Übergangsschlüsselzahlen neu festzusetzen und danach nicht mehr benötigte Dienstposten zurückzuziehen. Nach dem Stand vom Ende des Jahres 1988 sei mit einem Gesamt-Einsparungspotential von 450 Dienstposten, die jährlichen Ausgaben von etwa 22 Mio. DM entsprechen, zu rechnen.

23.2.2

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof dem Bundesminister empfohlen, ohne Verzug damit zu beginnen, ein neues Bemessungsverfahren nach anerkannten Methoden zu entwickeln und einzuführen (siehe hierzu auch Nr. 77.11). Von einer späteren Neubemessung auf dieser Basis seien weitere Einsparungen zu erwarten, weil die Übergangsschlüsselzahlen im Durchschnitt noch nicht alle derzeit bereits eingetretenen Arbeitsrückgänge berücksichtigten und in naher Zukunft zusätzliche Rationalisierungseffekte die manuellen Tätigkeiten weiter verringern würden.

23.3

Der Bundesminister hat den Vorschlägen des Bundesrechnungshofes widersprochen, die Personalausstattung vorab, bis zur Anwendung eines neuen Bemessungsverfahrens, auf der Basis der vom Bundesrechnungshof empfohlenen Übergangsschlüsselzahlen neu festzusetzen und danach nicht mehr benötigte Dienstposten sofort zurückzuziehen. Er hält die vom Bundesrechnungshof aufgrund von hochgerechneten Stichproben ermittelten Richtwerte nicht für „sachgerecht", weil dieses Ergebnis nicht mit arbeitswissenschaftlichen Methoden erzielt worden sei. Grundsätzliche Änderungen der Schlüssel habe er mit Rücksicht auf einen zu erwartenden Aufgabenzuwachs und noch nicht abzuschätzende Gesamtauswirkungen der Datenverarbeitung zurückgestellt. Im übrigen glichen sich Aufgabenwegfall und Aufgabenzuwachs innerhalb des Fachgebietes zur Zeit grundsätzlich noch aus.

Der Bundesminister will jedoch noch im Jahre 1990 bei etwa 30 kleineren Kreiswehrersatzämtern Dienstposten in ungenannter Größenordnung einsparen und diese für die Erledigung der durch einen erheblichen Anstieg der Wehrübungen entstandenen Mehraufgaben einsetzen. In einem weiteren Schritt beabsichtigt der Bundesminister, über einen längeren Zeitraum den Dienstpostenbedarf der Fachgebiete bei einer repräsentativen Auswahl von Kreiswehrersatzämtern nach arbeitswissenschaftlichen Methoden zu ermitteln, die Ergebnisse entsprechend zu dokumentieren und sodann als globale Vorgabe umzusetzen. Die Prüfung in zwei Schritten hält er für wirtschaftlicher, weil die Ergebnisse einer Überprüfung zum jetzigen Zeitpunkt wegen der noch zu erwartenden erheblichen Veränderungen der Aufgabenbereiche bei der Umsetzung sonst bald nicht mehr brauchbar wären.

23.4

23.4.1

Die Einwände des Bundesministers rechtfertigen sein teilweise hinhaltendes Vorgehen nicht. Der Bundesrechnungshof hat neue Schlüsselzahlen vorgeschlagen, die zwar nicht nach arbeitswissenschaftlichen Methoden ermittelt worden sind; deswegen hat er deren Anwendung auch nur für eine mittlere Frist bis zum Übergang auf zuverlässiger ermittelte Bemessungswerte empfohlen. Die Übergangsschlüsselzahlen beruhen aber auf der Zahl der tatsächlich bearbeiteten Geschäftsvorfälle und richten sich an derzeit mühelos bewältigten Arbeitsmengen aus. Sie berück-

sichtigen die bis zur zweiten Hälfte des Jahres 1988 eingetretenen Vereinfachungen der Arbeitsabläufe, einschließlich der Vereinfachung infolge der Anwendung von Datenverarbeitungssystemen. Eine darauf gegründete Bemessung ist somit zutreffender als die nach den gegenwärtig geltenden Vorgaben des Bundesministers.

Ein Aufgabenzuwachs, wie ihn der Bundesminister erwartet, kann weit überwiegend nur in der Zunahme der Häufigkeit von Bearbeitungsfällen bestehen. Mit solchen größeren Zahlen multipliziert, ermöglichen die Übergangsschlüsselzahlen eine Anpassung des Personalbedarfs.

23.4.2

Im Hinblick auf eine sozialverträgliche Personalanpassung in der gesamten territorialen Bundeswehrverwaltung an die bevorstehende Verringerung der Streitkräfte dürfte es zudem geboten sein, heute schon vorhandene und erkannte „Einsparungspotentiale" soweit wie möglich zu Personalabbaumaßnahmen im Zuge der Fluktuation zu nutzen. Der Bundesminister sollte daher bei allen Kreiswehrersatzämtern den Personalbedarf unter Verwendung der vom Bundesrechnungshof empfohlenen Übergangsschlüsselzahlen überprüfen. Danach gebotene Veränderungen des Personalsolls sollte er nicht bis zum Vorliegen mit arbeitswissenschaftlichen Methoden und nur langwierig zu ermittelnder Bemessungswerte aufschieben, damit der Personalbestand alsbald angepaßt werden kann.

24 Organisation und Personalausstattung des Marinearsenals Wilhelmshaven

24.0

Auf Vorschlag des Bundesrechnungshofes hat der Bundesminister im Marinearsenal zwei Bereiche der „Allgemeinen Verwaltung" zusammengelegt, Dienstposten an anderer Stelle zurückgezogen und den Personalbestand hierdurch um insgesamt 55 Dienstposten vermindert. Die organisatorischen Strukturen und Abläufe im Marinearsenal können noch weiter verbessert werden. So sollten Außenstellen geschlossen, die Arbeitsvorbereitung wirksamer organisiert und zwei Werkstattschiffe ausgemustert werden. Dadurch könnten zusätzlich rd. 180 Dienstposten eingespart werden.

24.1

Der Bundesminister legte im Jahre 1974 die bisher selbständigen Marinearsenale in Wilhelmshaven und Kiel unter einer Leitung mit Hauptsitz in Wilhelmshaven zusammen. Daneben bestehen vier Außenstellen, die aus ehemaligen Marinestützpunktwerkstätten hervorgegangen sind.

Das Marinearsenal hat die Aufgabe, alle nicht von der Truppe durchzuführenden notwendigen Materialerhaltungsmaßnahmen an Schiffen, Booten und Geräten entweder selbst in eigenen Werkstattbetrieben (sogenannten Arsenalbetrieben) durchzuführen oder zu vergeben. In den beiden Arsenalbetrieben in Kiel und Wilhelmshaven sind rd. 4 400, in der Zentrale des Marinearsenals rd. 500 Personen beschäftigt. Zwei Werkstattschiffe mit insgesamt 53 Dienstposten werden als seegestützte Instandsetzungseinrichtung vorgehalten.

24.2

Der Bundesrechnungshof hat in den Jahren 1988 und 1989 die Aufgabenstellung, die Organisation und den Personalbedarf des Marinearsenals in Teilbereichen geprüft und Mängel in der Aufbau- und Ablauforganisation festgestellt. Er hat insbesondere auf folgende Punkte hingewiesen:

24.2.1

Die durch die Zusammenlegung der ehemals zwei selbständigen Marinearsenale erzielbaren Rationalisierungsmöglichkeiten wurden nicht ausgeschöpft. So wurden in der Zentrale und im Arsenalbetrieb in Wilhelmshaven nebeneinander zwei Bereiche „Allgemeine Verwaltung" beibehalten, statt sie zusammenzulegen.

24.2.2

Die Außenstellen wurden weitergeführt, ohne daß jemals für diese Stellen geprüft worden wäre, ob ihre Beibehaltung organisatorisch zweckmäßig ist.

24.2.3

Die beiden Werkstattschiffe werden unter hohem Personal- und Materialaufwand vorgehalten, jedoch wenig genutzt. Die Hafenliegezeit dieser Schiffe beträgt 85 v. H. der möglichen Jahresarbeitszeit. Das ständig eingeschiffte Fahrpersonal ist überwiegend mit der Instandhaltung und Bewachung der beiden Schiffe beschäftigt.

24.2.4

Die Arbeitsvorbereitung für die Kapazitätsplanung in den Arsenalbetrieben ist durch die Einrichtung von Leitstellen in den Werkstätten organisatorisch zu aufwendig und sehr personalintensiv. Von rd. 2 600 Produktivkräften in den Arsenalbetrieben Kiel und Wilhelmshaven sind 8 v. H. (gegenüber 2 v. H. in der Werftindustrie) in der Arbeitsvorbereitung eingesetzt.

24.3

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister insbesondere empfohlen,

- die beiden Bereiche der „Allgemeinen Verwaltung" in der Zentrale in Wilhelmshaven zusammenzulegen,
- zwei Außenstellen aufzugeben sowie die zwei Werkstattschiffe auszumustern und
- die Arbeitsvorbereitung zu straffen.

Bei Umsetzung der Empfehlungen könnten die Aufbauorganisation des Marinearsenals und die Arbeitsabläufe der Materialerhaltungsmaßnahmen verbessert und dadurch insgesamt etwa 235 Dienstposten eingespart werden.

24.4

Der Bundesminister hat die Vorschläge des Bundesrechnungshofes grundsätzlich aufgegriffen:

24.4.1

Den Personalbestand im Marinearsenal hat er um etwa 55 Dienstposten vermindert. 35 Dienstposten hiervon wurden entbehrlich, weil nunmehr ein zentraler Bereich „Allgemeine Verwaltung" unter teilweiser Aufgabe der Selbständigkeit der Arsenalbetriebe geschaffen wurde. Insgesamt 20 Dienstposten sind in einer Außenstelle und für die zwei Werkstattschiffe zurückgezogen worden.

24.4.2

Eine Entscheidung über die weiteren Einsparungsvorschläge des Bundesrechnungshofes für etwa 180 Dienstposten will der Bundesminister aber erst später treffen, weil vor einer Anpassung der Personalplanung die neuen, künftigen Aufgaben aufgrund der Marineplanung ausreichend bekannt sein müßten und die Ergebnisse weiterer, eigener Untersuchungen abzuwarten seien. Möglichkeiten, die Arbeitsvorbereitungen in den Betrieben durch Wegfall der Leitstellen zu straffen, sollen dabei in einer sechsmonatigen Pilotmaßnahme vom September 1990 an geprüft werden.

24.5

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, schon vor dem Abschluß der angekündigten Untersuchungen zu berichten, weil erfahrungsgemäß bei angestrebten Organisationsänderungen vielfältige Widerstände überwunden werden müssen. Der Bundesminister hat ausgeführt, daß er vor weiteren Schritten zunächst das Ergebnis der Marineplanungen und weiterer, eigener Untersuchungen abwarten müsse. Er sollte aber schon jetzt Einsparungspotentiale an Personal bevorzugt untersuchen und zum Personalabbau nutzen. Der Bundesrechnungshof sieht hierzu Möglichkeiten. Unabhängig von den vom Bundesminister angekündigten weiteren Untersuchungen könnte über die bisher betroffene Außenstelle hinaus auch in weiteren Außenstellen ein Personalabbau eingeleitet werden. Es ist auch angebracht, hinsichtlich der beiden Werkstattschiffe nicht die laufenden Planungsüberlegungen der Marine abzuwarten. Im Hinblick auf wesentlich verlängerte Vorwarnzeiten (vor Angriffen möglicher Gegner) sollte der Bundesminister alsbald eine Entscheidung über die Ausmusterung treffen.

Alle Personalabbaumaßnahmen könnten im Zuge der Fluktuation in sozialverträglicher Weise vorgenommen werden. Der Bundesminister sollte darüber hinaus die Personalplanung für das Marinearsenal auf die künftige, der Marineplanung folgende, weitere Verringerung von Dienstposten abstellen.

24.6

Der Bundesrechnungshof wird die Umsetzung seiner Empfehlungen weiter verfolgen.

25 Entwicklung und Beschaffung von Bekleidung
(Kapitel 14 11 Titel 554 01)

25.0

Der Bundesminister beabsichtigt, für insgesamt rd. 500 Mio. DM Kampfanzüge und Bordgefechtsanzüge aus schwer entflammbarem Material, Nässeschutzjacken und Blousons zu beschaffen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist der Bedarf nicht hinreichend begründet.

Ferner hat der Bundesminister bei der Durchführung des „Sonderprogramms Bekleidung" und teilweise bei der Entwicklung von Artikeln des „Bekleidungssystems 90" seine eigenen Verfahrensregeln weitgehend außer acht gelassen. Dadurch wurden Bekleidungsartikel für mehr als hundert Millionen DM beschafft, die sich später als nur eingeschränkt verwendbar erwiesen. Darüber hinaus ist ein weiterer Schaden von mehreren Millionen DM entstanden.

25.1 Allgemeines

25.1.1 Bekleidungssystem 90

Ende 1986 stellte der Bundesminister ein neues Bekleidungskonzept vor. Es soll in wesentlichen Teilen als Bekleidungssystem 90 im Jahre 1991 und den folgenden 16 Jahren verwirklicht werden. Schwerpunkte sind die Einführung einer neuen Kampfbekleidung, die zum Teil aus schwer entflammbarem Material hergestellt werden soll, einer Splitterschutzweste,

eines neuen Gefechtshelms sowie einer verbesserten Kälte-/Nässeschutzbekleidung.

Der Bundesminister rechnet für die Erstbeschaffung von Artikeln des Bekleidungssystems 90 mit Ausgaben in Höhe von rd. 2,7 Mrd. DM. Hinzu kommen 230 Mio. DM für die Splitterschutzweste. Die jährliche Ersatzbeschaffung der neuen Bekleidung wird etwa 85 Mio. DM teurer sein als die der eingeführten (nach heutigem Stand).

Mögliche kostensenkende Strukturveränderungen der Bundeswehr sind bei diesen Berechnungen nicht berücksichtigt.

25.1.2 Sonderprogramm

Seit dem Jahre 1985 bis zum Jahre 1990 erhielten die Soldaten der Bundeswehr zudem im Rahmen eines Sonderprogramms neue Artikel für den Kälte-/Nässeschutz, eine andere Sportbekleidung sowie Artikel zur Ergänzung der allgemeinen Ausstattung in einem Wert von insgesamt rd. 600 Mio. DM.

25.1.3 Sonderbeauftragter

Ein vom Bundesminister in den Jahren 1984 bis 1987 eingesetzter Sonderbeauftragter beeinflußte durch seine Planungen und die nachfolgenden Anweisungen beide Vorhaben wesentlich.

25.2

Der Bundesrechnungshof hat zu beiden Vorhaben Erhebungen durchgeführt. Er berichtet im folgenden über Mängel, die er bei der vom Bundesminister geplanten Beschaffung einzelner Artikel des Bekleidungssystems 90 festgestellt hat (vgl. Nr. 25.3).

Bei der Durchführung des Sonderprogramms und teilweise auch bei der Entwicklung von Artikeln des Bekleidungssystems 90 sind die vom Bundesminister aufgestellten „Verfahrensregeln für die Entwicklung und Beschaffung von Kleidung" weitgehend außer acht gelassen worden (vgl. Nr. 25.4).

25.3 Geplante Beschaffung einzelner Artikel des Bekleidungssystems 90

25.3.1 Schwer entflammbare Bekleidung

25.3.1.1

Der Bundesminister beabsichtigt, die Soldaten des Heeres vom Jahre 1996 an mit einem Kampfanzug aus schwer entflammbarem Material auszustatten. Die flammhemmende würde gegenüber der bisherigen Ausrüstung Mehrausgaben in Höhe von etwa 300 Mio. DM verursachen. Der Bundesminister bewertet den gegenwärtigen Schutz der Soldaten des Heeres gegen Flammen und thermische Strahlung als lückenhaft; eine nachvollziehbare Bedrohungsanalyse hierzu fand der Bundesrechnungshof nicht.

Die Forderung des Bundesministers, die allgemeine Kampfbekleidung aus schwer entflammbarem Material herzustellen, griff der Sonderbeauftragte auf. Hauptziel sollte der Schutz gegen thermische Strahlung (Hitzewelle) nach einer Nukleardetonation sein. Im Schutz gegen direkte Beflammung sah der Sonderbeauftragte nur einen Nebeneffekt.

Den Überlegungen lagen Schadenzahlen aus dem israelischen Oktoberkrieg 1973 zugrunde. Danach waren rd. 9 v. H. der Verletzungen Brandverletzungen. Die Zahl schließt allerdings auch Verletzungen im Gesicht- und Handbereich sowie durch Einatmen heißer Luft und giftiger Gase ein.

Nach Untersuchungen der Wehrwissenschaftlichen Dienststelle der Bundeswehr hat die schwer entflammbare Kampfbekleidung gegenüber der eingeführten, nicht flammhemmend ausgerüsteten Bekleidung im wesentlichen nur dann Vorteile, wenn sie als Außenbekleidung bei Trockenheit oder in der warmen Jahreszeit getragen wird. Bei Regen, Kälte oder ABC-Alarm werde der Kampfanzug von Feldponcho oder Nässeschutzanzug überdeckt, die nur unzureichend oder gar nicht flammhemmend ausgerüstet sind. Die flammhemmende Ausrüstung der darunter liegenden Bekleidung biete dann keine Vorteile mehr.

Die Untersuchungen zeigten auch, daß das flammhemmende Material bei höherer Belastung durch Wärmestrahlung und Flammen „ausgast" und mit starker Rauchentwicklung und Reiz der Atemwege und Augen verbunden ist. Die Untersuchung der festgestellten Stoffe auf Giftigkeit ist noch nicht abgeschlossen.

25.3.1.2

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister empfohlen, seine Entscheidung, die schwer entflammbare Kampfbekleidung einzuführen, zu überprüfen und so lange zurückzustellen, bis die Ausrüstungslücke genau beschrieben werden kann und sichergestellt ist, daß sie mit der neuen Kampfbekleidung geschlossen werden kann. Es müßte gewährleistet sein, daß das Material ausreichend Schutz ohne unzumutbare Belastung gewähren kann; im übrigen könnten Gesicht- und Handverletzungen sowie Verletzungen der Atemwege bislang nur unzureichend verhindert werden. Zur Beurteilung einer Ausrüstungslücke gegenüber atomaren Gefahren müsse die Wahrscheinlichkeit einer Bedrohung mitbewertet werden.

25.3.1.3

Der Bundesminister hat entgegnet, er halte die Einführung des schwer entflammbaren Kampfanzuges aus derzeitiger Sicht auch weiterhin für unverzichtbar, weil er den Soldaten insbesondere bei direkter Beflammung besser schütze. Dabei sei entscheidend, daß der Kampfanzug nach Verlöschen der Beflammungsquelle nicht weiterbrenne.

Die aus heutiger Sicht abnehmende Wahrscheinlichkeit einer nuklearen Bedrohung könne, wenn es um Leben und Gesundheit des Soldaten geht, nicht Maßstab für den Verzicht auf eine Bekleidung sein, die dagegen Schutz bietet.

Die positiven Eigenschaften des schwer entflammbaren Kampfanzuges blieben auch erhalten, wenn er von anderen, nicht schwer entflammbaren Artikeln, z. B. dem Nässeschutzanzug, überdeckt werde. Der Soldat müsse diese Bekleidung nur rechtzeitig ausziehen.

Die Ergebnisse der Untersuchung der festgestellten Stoffe auf Giftigkeit lägen inzwischen vor, nur deren wehrmedizinische Bewertung stehe noch aus. Da der Kampfeinsatz der Soldaten überwiegend im Freien stattfinde, seien aber kaum gesundheitsschädigende Konzentrationen der „Ausgasungen" zu erwarten.

Zwar gebe es keine aussagefähigen Bemessungskriterien darüber, in welcher Situation mit welcher Flammen- und Hitzeeinwirkung im Ernstfall zu rechnen sei; bekleidungstechnisch könne daher nur ein Kompromiß zwischen Schutzwirkung und Tragekomfort auf der Grundlage von Annahmen für den Ernstfall angestrebt werden.

25.3.1.4

Der Bundesrechnungshof weist demgegenüber darauf hin, daß der Bundesminister gerade diese Annahmen für den Ernstfall (insbesondere Bedrohungsanalysen) nach wie vor nicht hinreichend definiert hat. Erst wenn das nachgeholt ist, kann der Bedarf eindeutig festgestellt werden. Vor einer Einführungsentscheidung sollte außerdem die Wirkung der bei „Ausgasungen" auftretenden Stoffe endgültig geklärt sein.

25.3.2 Bordgefechtsanzug

25.3.2.1

Der Bundesminister will etwa in den Jahren 1991/1992 für Marinesoldaten Bordgefechtsanzüge aus schwer entflammbarem Stoff für insgesamt 13 Mio. DM beschaffen. Vorgesehen sind je drei Anzüge für jeden Marinesoldaten. Damit soll der vom Jahre 1980 an ausgegebene, nicht flammhemmend ausgerüstete und je Stück um 116 DM billigere Arbeits- und Gefechtsanzug ersetzt werden.

Dieser Anzug war seinerzeit in einem einjährigen Truppenversuch an Bord erprobt worden und hatte sich dabei „sehr gut" bewährt. Das von einigen wenigen Soldaten bemängelte zu geringe Wärmerückhaltevermögen wurde damals bewußt in Kauf genommen, weil ein höheres Gewebeflächengewicht „zu einem Wärmestau (führe), der ganzjährig in Betriebsräumen und insgesamt in der warmen Jahreszeit nicht zu vertreten sei". Der Marinesoldat könne sich im übrigen „durch Anziehen von Unterzeug" gegen Kälte schützen.

Das schwer entflammbare Material des neuen Bordgefechtsanzuges hat aus textiltechnischen Gründen ein höheres Gewebeflächengewicht als der Stoff des bisherigen Anzuges, es ist dicker. In einem Truppenversuch urteilten nunmehr fast 50 v. H. der Versuchspersonen, der Anzug sei in Betriebsräumen — dort verrichten die meisten Soldaten der Marine Dienst — im Sommer zu warm.

25.3.2.2

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister auf dieses negative Ergebnis des Truppenversuchs mit dem neuen Anzug hingewiesen und insoweit Bedenken gegen dessen Einführung geäußert. Das Ergebnis bestätige frühere Erfahrungen und Entscheidungen, nämlich grundsätzlich leichteres Material zu verwenden. Der Bundesrechnungshof hat eine Mischausstattung vorgeschlagen. Statt drei Bordgefechtsanzüge sollten die Soldaten einen oder zwei neue Bordgefechtsanzüge und zwei eingeführte Arbeits- und Gefechtsanzüge erhalten, um unterschiedlichen Tempaaraturverhältnissen gerecht werden zu können und trotzdem im Ernstfall mit einem schwer entflammbaren Anzug ausgestattet zu sein. Dadurch könnten außerdem Haushaltsmittel für den Erstbedarf zwischen 3 und 5 Mio. DM eingespart werden.

25.3.2.3

Der Bundesminister hält an seiner Entscheidung fest, die Marinesoldaten künftig mit drei Bordgefechtsanzügen aus schwer entflammbarem Material auszustatten. Er hat zur Begründung ausgeführt, er nehme die festgestellten negativen Eigenschaften dieses neuen Anzuges in Kauf, um die Soldaten gegen Flammen und Hitze bei Bränden zu schützen; hierzu gehöre auch ein geringfügig höheres Flächengewicht. Eine Mischausstattung sei nicht vertretbar, weil auch im Friedensbetrieb jährlich etwa 40 Brände auf Schiffen der Marine registriert würden. Zwar sei dabei — von einem Fall abgesehen — in den letzten Jahren niemand verletzt worden, jedoch erfordere u. a. „die Fürsorgepflicht des Dienstherrn den höchstmöglichen Schutz von Leib, Leben und Gesundheit des Soldaten". Eine Abwägung und Entscheidung zwischen den einzelnen positiven und negativen Eigenschaften des Bordgefechtsanzuges sei allein Sache des Bedarfsträgers. Verbesserungen des Stoffes könnten im Rahmen der „entwicklungstechnischen Betreuung" vorgenommen werden.

Im übrigen seien nicht 50 v. H. der Versuchspersonen, sondern nur 33 v. H. mit den Wärmerückhalteeigenschaften des Bordgefechtsanzuges nicht zufrieden. Der Bundesrechnungshof habe unzulässigerweise auch die Stimmen von Soldaten mitgezählt, die in sehr warmen Betriebsräumen Dienst verrichten.

25.3.2.4

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, daß die Marinesoldaten auch im Friedensbetrieb besser als

bisher vor Flammen und Hitze durch den Bordgefechtsanzug geschützt werden sollen, obwohl bei hunderten von (Klein-)Bränden — von einem Fall abgesehen — bei Ausstattung mit dem eingeführten Anzug kein Marinesoldat verletzt wurde. Dafür nimmt der Bundesminister entgegen seiner früheren Auffassung einen dickeren Stoff in Kauf.

Da in die Auswertung von Truppenversuchen nicht nur „wünschenswerte Aussagen" einbezogen werden dürfen, bezieht der Bundesrechnungshof in seine Bewertung auch die Stimmen von Soldaten ein, die in warmen oder sehr warmen Räumen arbeiten. Er bleibt deshalb bei seiner Feststellung, daß nicht nur ein Drittel, sondern nahezu die Hälfte der Versuchspersonen diesen Anzug in Betriebsräumen im Sommer für zu warm hält. Es muß jedenfalls davon ausgegangen werden, daß viele Soldaten die Bordgefechtsjacke im Sommer nicht tragen werden. Zumindest dann bleibt zweifelhaft, ob die Mehrkosten für die flammhemmende Ausrüstung des Anzuges gerechtfertigt sind. Gefechtsmäßige Risiken könnten durch die vom Bundesrechnungshof vorgeschlagene gemischte Ausstattung abgefangen werden, die er weiterhin für vertretbar hält. Eine derartige Lösung würde zu Einsparungen von Haushaltsmitteln in Millionenhöhe führen.

25.3.3 Nässeschutz

25.3.3.1

Als Nässeschutz der Soldaten wurde der Feldponcho nach langjähriger Entwicklungsarbeit in den Jahren 1980 bis 1982 der Truppe zugeführt. Er dient den militärischen Forderungen entsprechend auch als Behelfszelt, Trage zum Verwundetentransport, zum Schutz von Stellungen und Material, zum Abdecken des Schlafsacks gegen Feuchtigkeit sowie als ABC-Schutz.

Im September 1983 forderte das Heeresamt einen Nässeschutz für den Beinbereich der Soldaten, weil der Feldponcho hier nur unzureichenden Schutz bietet. Erprobungsmodelle von Nässeschutz*hosen* standen im Dezember 1985 zur Verfügung. Die ersten Erfahrungen mit dieser Bekleidung fielen positiv aus.

Das Vorhaben wurde abgebrochen, weil der Sonderbeauftragte im Rahmen seiner neuen Bekleidungskonzeption einen verbesserten Nässeschutz durch die Einführung eines Nässeschutz*anzuges* erreichen wollte. Damit sollte gleichzeitig die Bewegungsfreiheit des Soldaten im Oberkörperbereich verbessert werden. Inzwischen wurden für rd. 50 Mio. DM Anzüge aus gummiertem Gewebe und für etwa 57 Mio. DM Anzüge aus wasserdampfdurchlässigem Material beschafft.

Nach Untersuchungen des Sanitätsamtes der Bundeswehr können bei allen derzeit möglichen Nässeschutzvarianten („Gummianzug", Anzug aus wasserdampfdurchlässigem Material, Feldponcho und Nässeschutzhose) bei stärkerer Belastung der Soldaten „Hitzeerkrankungen" auftreten. Der kritische Punkt kann bereits nach 90 Minuten Marsch ohne Gepäck erreicht sein. Nach Ansicht des Sanitätsamtes muß die Wasserdampfdurchlässigkeit und die Ventilation bei allen Varianten noch verbessert werden.

Das Heeresamt hielt die Anzüge aus gummiertem Gewebe Ende des Jahres 1986 wegen der „Schwitzwasser-/Schweißbildung" für nicht truppenverwendbar. Bei Anzügen aus wasserdampfdurchlässigem Material stellten sich bei Regen Durchfeuchtungen ein, wenn z. B. Rucksack oder ABC-Schutzmaskentasche Druckstellen verursachten. Der von militärischer Seite geforderte Schutz gegen Infrarot-Remission kann bei den Nässeschutzanzügen noch nicht erreicht werden.

Im Dezember 1989 waren etwa 1,2 Millionen Feldponchos mit einem Anschaffungswert von rd. 65 Mio. DM bei der Bundeswehr vorhanden. In den Jahren 1990 und 1991 sollen etwa 400 000 Stück davon ersetzt werden; dafür sind rd. 20 Mio. DM aufzuwenden. Der Feldponcho wird wegen seiner vielen Verwendungsmöglichkeiten nach den Planungen der Bundeswehr noch mehrere Jahre getragen werden, bis er durch einen speziellen ABC-Poncho als ABC-Schutz ersetzt wird.

Der Bundesminister hat die Einführung des Nässeschutzanzuges u. a. mit der Situation des „Kältewinters 1984/1985" begründet. Damals mußten fast 2 v. H. aller in dieser Zeit übenden Soldaten wegen Kälteschäden, die zu 90 v. H. an Füßen und Händen aufgetreten waren, ärztlich behandelt werden. Die Kälteschäden waren auf Mängel in der Bekleidung und Ausrüstung der Soldaten, deren Unerfahrenheit und Sorglosigkeit und auf Anweisungen von Vorgesetzten (z. B. mußten Heizungen in Gefechtsfahrzeugen abgestellt werden, um kampfgemäßes Verhalten zu üben) zurückzuführen. Möglichkeiten der Ausstattung mit zusätzlicher Bekleidung waren zwar bekannt; die Truppe machte hiervon überwiegend nicht oder zu spät Gebrauch.

25.3.3.2

Der Bundesrechnungshof hat die Versorgung der Truppe mit Nässeschutz*hosen* für begründet gehalten. Er hat bezweifelt, ob neben dem Feldponcho, der wegen seiner Mehrzweckverwendung mit rd. 52 DM/Stück zu den teureren Bekleidungsartikeln gehört, für den Schutz des Oberkörpers zusätzlich Nässeschutz*jacken* gefordert und für rd. 48 Mio. DM beschafft werden mußten. Aus der Untersuchung der Kälteschäden des Winters 1984/1985 lasse sich das nicht ableiten. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse würden zukünftig vielmehr insbesondere bekleidungstechnische Maßnahmen im Fußbereich sowie Umsicht und Flexibilität von Vorgesetzten erfordern, damit vorhandene Bekleidungsartikel richtig eingesetzt und genutzt werden. Die wehrmedizinischen Untersuchungen des Sanitätsamtes schlössen die Verwendung des (gegebenenfalls verbesserten) Feldponchos als alleinigen Nässeschutz für den Oberkörper des Soldaten nicht aus.

Der Bundesrechnungshof hat es mithin für zu aufwendig gehalten, im Rahmen des Bekleidungssystems 90 für denselben Zweck eine Nässeschutz*jacke* für etwa

118 DM/Stück (Gesamtausgabe ca. 180 Mio. DM) neben dem Feldponcho einführen zu wollen.

Abgesehen davon stünden derzeit der Einführung der Nässeschutzanzüge noch die technischen Mängel und der fehlende Schutz gegen Infrarot-Remission entgegen. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister vorgeschlagen, vor einer Beschaffungsentscheidung für Nässeschutz*jacken* den Bedarf eindeutig festzustellen und die Entwicklung ausreifen zu lassen. Darüber hinaus sei ein Verzicht auf den Poncho im Hinblick auf seine sonstigen Aufgaben (ABC-Schutz, Trage usw.) zur Zeit noch nicht möglich. Das führe zu einer „Doppelausstattung" der Soldaten.

25.3.3.3

Der Bundesminister ist dem Vorschlag des Bundesrechnungshofes insoweit gefolgt, als er die weitere Beschaffung von Nässeschutz*jacken* vorläufig ausgesetzt hat, bis die bisher aufgetretenen Beanstandungen ausgeräumt sind.

Grundsätzlich hat er aber an der Forderung nach Einführung auch einer Nässeschutz*jacke* festgehalten, um den Feldponcho, der den Soldaten beim Einsatz behindere, abzulösen. Der ABC-Schutz solle dann durch einen noch zu entwickelnden ABC-Poncho sichergestellt werden. Der Bundesminister hat nicht mitgeteilt, welche Artikel die übrigen Funktionen (vgl. Nr. 25.3.3.1) des Feldponchos übernehmen sollen.

25.3.3.4

Der Bundesrechnungshof hält weiterhin die Beschaffung von Nässeschutz*jacken* so lange nicht für vertretbar, wie der Feldponcho als Regenschutz für den Oberkörperbereich des Soldaten und für andere Aufgaben zur Verfügung stehen muß. Darüber hinaus vermißt er nach wie vor ein Konzept für den Ersatz aller Funktionen des Feldponchos.

25.3.4 Blouson

25.3.4.1

Der Bundesminister beschloß im Jahre 1988, für die Soldaten des Heeres neben der Dienst-/Ausgehjacke einen Blouson einzuführen. Soldaten der Luftwaffe und der Marine (sogenannte Selbsteinkleider) können ihn seit kurzem bei der Kleiderkasse für die Bundeswehr kaufen. In den Jahren 1991 bis 1996 sollen insgesamt 725 000 Blousons im Wert von rd. 76 Mio. DM beschafft werden.

Der Bundesminister machte die Einführung des Blousons beim Heer vom Ergebnis eines vorherigen Truppenversuchs abhängig. Dabei sollte festgestellt werden, ob das mit der Einführung des Blousons angestrebte Ziel, „Anreiz für den Soldaten (zu sein), vermehrt in der Öffentlichkeit in Ausgehuniform aufzutreten, das Erscheinungsbild des Soldaten in der Öffentlichkeit zu verbessern und somit eine Werbewirkung für die Bundeswehr zu erreichen", verwirklicht werden kann.

Das Ergebnis des Truppenversuchs war negativ. Die meisten Soldaten des Heeres tragen im Gegensatz zu den Soldaten der Luftwaffe und Marine im Dienst Arbeits-/Kampfbekleidung. Nach dem Dienst ziehen sie sich nur einmal um und bevorzugen dann zivile Bekleidung. Nur von den Soldaten, die auch tagsüber den Dienstanzug tragen, nimmt der Bundesminister an, daß sie häufiger als bisher nach Dienst Uniform tragen.

25.3.4.2

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister vorgeschlagen, nicht alle Soldaten des Heeres zusätzlich zur Dienstjacke mit einem Blouson auszustatten, weil er es nicht für vertretbar hält, Haushaltsmittel für einen Bekleidungsartikel einzusetzen, von dem zu erwarten ist, daß er von vielen Soldaten nicht getragen wird.

25.3.4.3

Der Bundesminister hat ausgeführt, daß er bei seiner Absicht bleiben will, im Jahre 1991 100 000 Blousons für 10,6 Mio. DM zu beschaffen und sie an Soldaten aller drei Teilstreitkräfte auszugeben. Er will jedoch noch prüfen, ob grundsätzlich alle oder nur ein Teil der Soldaten des Heeres einen Blouson erhalten sollen.

25.3.4.4

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, daß es allein Aufgabe des Bundesministers ist zu entscheiden, wann welche Soldaten welche Kleidungsstücke tragen. Da dieser jedoch offensichtlich nicht beabsichtigt, das Tragen des Blousons im täglichen Dienst durchzusetzen, sondern lediglich auf eine Akzeptanz der Soldaten hofft, sollte die Beschaffung überdacht werden.

25.4 Verfahrensregeln für die Entwicklung und Beschaffung von Bekleidung

25.4.1

Für die Entwicklung und Beschaffung von Bekleidung hat der Bundesminister im April 1975 Verfahrensregeln erlassen, die im Dezember 1988 überarbeitet wurden. Deren wesentlicher Inhalt ist die Festschreibung von Zuständigkeiten und die Verpflichtung zur Erarbeitung von Phasendokumenten sowie Entscheidungen je nach Verfahrensstand.

Der Bundesrechnungshof hat untersucht, ob diese Regeln bei den Vorhaben Bekleidungssystem 90 und Sonderprogramm eingehalten worden sind. Nachfolgend sind Beispielsfälle dargestellt:

25.4.1.1 Sportschuhe

Obwohl der Leiter der orthopädischen Abteilung des Bundeswehrzentralkrankenhauses das Ende der 70er Jahre als Universalsportschuh entwickelte Modell für geeignet hielt, wurden die Sportschuhe Anfang der 80er Jahre zunehmend von Soldaten bemängelt.

Der Bundesminister beschaffte deshalb seit dem Jahre 1985 für rd. 108 Mio. DM neue Außensportschuhe. Nachweise über die Truppenverwendbarkeit liegen nicht vor. Ein Truppenversuch wurde wieder abgebrochen, nachdem die Beschaffung bereits eingeleitet worden war. Eine andere Erprobung erfolgte in südeuropäischen Ländern.

Das Sanitätsamt der Bundeswehr urteilte im Dezember 1986 u. a., diese neuen Artikel seien zwar als reine Laufschuhe, jedoch nicht für die übrigen Sportarten im Freien geeignet. Erst danach untersuchte der Bundesminister, „um möglichen weiteren (schuhspezifischen) Verletzungsgefahren vorzubeugen", wie Bundeswehrsport im Freien durchgeführt werden kann.

Bevor der Bundesminister das Außensportschuhmodell entwickelte, hatte er 200 000 Paar von einem Hersteller gekauft. Diese Schuhe waren durchschnittlich um 7,70 DM/Paar teurer als die wenig später im Wettbewerb beschafften Bundeswehr-Modelle.

25.4.1.2 Splitterschutzweste

„Wegen der in den letzten Jahren stark gestiegenen Bedrohung durch feindliche Artillerie auf dem Gefechtsfeld" wurde eine Splitterschutzweste „in einer Rekordzeit von 14 Monaten" (so der Sonderbeauftragte) entworfen, beschafft und im Jahre 1987 in einer Menge von 32 300 Stück ausgegeben. Die ersten 5 000 Westen wurden ohne Ausschreibung zu einem Stückpreis von 976 DM gekauft, um aus „politischen Gründen" eine erste Auslieferung noch zu Beginn des Jahres 1987 vornehmen zu können. Die Einführung der Weste war in einem Schreiben vom Dezember 1984 an den Vorsitzenden des Verteidigungsausschusses des Deutschen Bundestages für Anfang 1987 angekündigt worden.

Die übrigen 27 300 Westen wurden danach im Wettbewerb zu einem Stückpreis von 638 DM erworben. Den Beschaffungen ging lediglich ein Kurztrageversuch eines Vorgängermodells voraus. Aussagefähige Erkenntnisse zur Truppenverwendbarkeit der Splitterschutzweste sollte die Erprobung in einem späteren Truppenversuch bringen. Hierbei und beim normalen dienstlichen Gebrauch der Westen stellte die Truppe dann fest, daß die Außenhülle schnell verschliß, so daß inzwischen 5 000 neue Hüllen für rd. 400 000 DM gekauft werden mußten. Die Epaulettenbefestigungen und Druckknöpfe rissen aus, vereinzelt fielen die Schutzpakete aus den Außenhüllen heraus.

25.4.1.3 Tragegurte und Taschen

Das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt) entwickelte im Jahre 1986 neue Tragegurte und dazu gehörende Taschen mit Verschlüssen und Befestigungen aus Kunststoff. Es erklärte nach einer kurzen Konzepterprobung im Juli 1986 die „technische Einführungsreife". Diese war aber mit Einschränkungen belegt, weil mit den Kunststoffteilen noch keine hinreichenden Erfahrungen vorlagen. Größere Beschaffungen hielt das Bundesamt nicht für vertretbar. Der Sonderbeauftragte drängte auf schnelle Beschaffung. Im Jahre 1987 wurden 50 000 Tragegurte und rd. 300 000 Taschen im Gesamtwert von rd. 8 Mio. DM gekauft. Bei einem anschließenden Truppenversuch stellte sich heraus, daß Gurte und Taschen nicht truppenverwendbar waren, weil die Kunststoff-Adapter-Platten und die Kunststoff-Gurtverschlüsse nach kurzem Gebrauch defekt waren. Die fehlerhaften Artikel sollen im Jahre 1990 für rd. 1 Mio. DM umgerüstet werden.

25.4.2 Beanstandung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat in den Beispielsfällen beanstandet, daß nicht hinreichend erprobte Bekleidungsartikel beschafft wurden, die sich später als nur eingeschränkt verwendbar erwiesen. Hierdurch wurde gegen die vom Bundesminister erlassenen Verfahrensregeln verstoßen. Dies führte zu unwirtschaftlichen Beschaffungen.

Auch durch die teilweise Vergabe der Artikel außerhalb des Wettbewerbs sind Mehrausgaben verursacht worden.

25.4.3 Zusammenfassende Stellungnahme des Bundesministers

Der Bundesminister hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes grundsätzlich anerkannt und zugesagt, künftig bei allen neu zu beginnenden Vorhaben verstärkt darauf zu achten, daß die in der bewährten Verfahrensregelung festgelegte Reihenfolge der Maßnahmen eingehalten wird.

Zeitdruck und Erwartungshaltung bei der Truppe und im Parlament hätten zu der Fehleinschätzung beigetragen, daß geeignetes Wehrmaterial auch bei „unbürokratischer" Bearbeitung und mit „unkonventionellen" Methoden entwickelt und eingeführt werden könne. Allerdings werde ein Zeitgewinn die eingegangenen Risiken und Nachteile möglicherweise wieder aufwiegen.

Zu den vom Bundesrechnungshof aufgeführten Einzelfällen hat er ergänzend mitgeteilt,

— der Außensportschuh werde künftig nur für den Laufsport auf naturbelassenen Böden eingesetzt. Die Nachteile der Beschaffung handelsüblicher Artikel mit eingeschränktem Wettbewerb und hohen Preisen hätten aus Zeitgründen in Kauf genommen werden müssen. Anders wäre ein „Auftrag der Mitglieder des Haushaltsausschusses, die Truppe sofort mit handelsüblicher Sportbekleidung auszustatten", nicht zu erfüllen gewesen;

— er habe von weiteren Beschaffungen der Splitterschutzweste abgesehen; die nicht im Wettbewerb bezogenen Westen hätten der Erstellung der technischen Unterlagen und der Serienreifmachung dieser Artikel gedient;

— die Beschaffung der Tragegurte und Taschen hätte unter besonderem Zeitdruck gestanden, weil die an einzelne Truppeneinheiten ausgelieferten Splitterschutzwesten nur mit den beschafften Tragegurten und Taschen hätten getragen werden können.

25.4.4 Zusammenfassende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesminister hat das Verfahren für die Entwicklung und Beschaffung von Bekleidung mit einer Leitungsentscheidung selbst geregelt. Diese Regeln sollen eine wirtschaftliche und sachgerechte Beschaffung sicherstellen. Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, daß es in Einzelfällen notwendig sein kann, hiervon abzuweichen. Eine solche sachliche Notwendigkeit ist aber in keinem der dargestellten Fälle erkennbar. Es sind finanzielle Nachteile entstanden, denen keine erkennbaren Vorteile gegenüberstehen. Im übrigen hatten die Mitglieder des Haushaltsausschusses lediglich eine möglichst schnelle Beschaffung gefordert. Dies heißt aber nicht, daß die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit außer Betracht bleiben können.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht das Bemühen des Bundesministers, Beschaffungen schneller durchzuführen. Gleichwohl zeigen die Beispiele, welche technischen und finanziellen Risiken eine solche Vorgehensweise in sich birgt. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes muß der Bundesminister künftig die Einhaltung seiner Vorschriften besser durchsetzen. Ausnahmen davon sollte er nur zustimmen, wenn die Anträge dazu ausreichend und nachvollziehbar begründet sind.

26 Bevorratung von Kraftstoffen
(Kapitel 14 17 Titel 522 01)

26.0

Der Bundesminister hat in den 70er Jahren Kraftstoffvorräte angelegt, deren Höhe aufgrund der seit Anfang der 80er Jahre geänderten Versorgungs- und Preissituation auf dem Mineralölmarkt nicht mehr erforderlich ist. Erst im Januar 1990 hat er auf Anregung des Bundesrechnungshofes beschlossen, den Krisenvorrat an Kraftstoffen auf die Hälfte zu vermindern. Dies wird zu laufenden Einsparungen von rd. 11 Mio. DM jährlich sowie einer einmaligen Ausgabenminderung um annähernd 130 Mio. DM führen. Weitere Einsparungen sind möglich.

26.1

26.1.1

Der Bundesminister bevorratet Kraftstoffe, um die Versorgung der Bundeswehr jederzeit sicherstellen zu können. Er unterscheidet nach der Zweckbestimmung zwischen dem Verteidigungsvorrat, dem Krisenvorrat und dem Betriebsbestand. Die jeweilige Höhe der Vorräte ist durch nationale militärische Bevorratungsweisungen geregelt. Nur hinsichtlich des Verteidigungsvorrates bestehen mengenmäßige Vorgaben der NATO.

Der Verteidigungsvorrat berücksichtigt den personellen und materiellen Aufwuchs der Bundeswehr im Verteidigungsfall sowie den dann erhöhten Kraftstoffverbrauch.

Der Krisenvorrat soll den Dienst- und Ausbildungsbetrieb der Bundeswehr in einer Krise mit Auswirkungen auf die Mineralölversorgung sicherstellen. Der Bundesminister hat festgelegt, als Krisenvorrat die Kraftstoffmenge vorzuhalten, die während eines Zeitraums von sechs Monaten im Frieden verbraucht wird. Dies begründete er u. a. damit, daß so die für den Betrieb der Bundeswehr benötigten Kraftstoffe selbst bei einer Preiserhöhung um 100 v. H. ohne zusätzliche Haushaltsmittel für die Dauer eines Jahres bereitgestellt werden könnten. Im Jahre 1989 bevorratete er rd. 540 000 m³ Kraftstoffe als Krisenvorrat.

Um bei normalem Betriebsablauf nicht auf den Verteidigungsvorrat und den Krisenvorrat (Sperrbestände) zurückgreifen zu müssen, hält der Bundesminister einen „Betriebsbestand" als Puffer für den laufenden Verbrauch vor.

26.1.2

Neben den militärischen Kraftstoffvorräten werden seit dem Jahre 1966 Pflichtvorräte zur Behebung von Versorgungsengpässen vom Erdölbevorratungsverband und den Raffinerien vorgehalten. Diese Reserven decken den Gesamtverbrauch an Mineralölen in der Bundesrepublik Deutschland für zur Zeit 90 Tage ab. Über eine Freigabe entscheidet der Bundesminister für Wirtschaft. Er kann den Vorratspflichtigen vorschreiben, bestimmte Abnehmer, z. B. die Bundeswehr, vorrangig zu beliefern. Außerdem bevorratet die Bundesregierung eine Bundesrohölreserve für weitere 25 Verbrauchstage.

26.1.3

Der Bundesminister lagert seine Kraftstoffvorräte in militärischen Tankeinrichtungen der Bundeswehr und der NATO sowie in angemieteten Tanklagern. Der Krisenvorrat ist abweichend von den Vorgaben für die übrigen Kraftstoffvorräte nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten einzulagern.

In den Jahren 1989 und 1990 hatte er jeweils rd. 340 000 m³ Tankraum bei Firmen der Mineralölindustrie gemietet. Auf diesen Lagerraum entfielen

jährliche Mietausgaben in Höhe von rd. 14 Mio. DM.

26.1.4

In zahlreichen Bundeswehr-Liegenschaften wurden Heizanlagen von Heizöl auf Erdgas umgerüstet. Dadurch werden betriebsbereite Tankbehälter nicht mehr genutzt. Der Bundesminister ermittelte in einer vorläufigen Auswertung im Jahre 1988 in 36 Liegenschaften einen freien Lagerraum von rd. 24 000 m^3, über dessen künftige Verwendung er bis zum Beginn des Jahres 1990 noch nicht entschieden hatte.

26.2

Der inländische Mineralölbedarf konnte selbst in Zeiten einer hohen Abhängigkeit von Lieferungen aus OPEC-Ländern jederzeit gedeckt werden. Zudem sind die Lieferquoten dieser Länder seit der Preiskrise in den Jahren 1973 und 1974 ständig gesenkt worden. Der Bundesminister hat darüber hinaus selbst bei der zweiten Preiskrise im Jahre 1980 weder den angelegten Krisenvorrat eingesetzt noch die Möglichkeit des Haushaltsgesetzes genutzt, das aufgrund besonderer Preissituationen auf dem Mineralölsektor Mehrausgaben bis zu 30 v. H. des Ansatzes beim Betriebsstofftitel zuläßt, sondern für den finanziellen Mehrbedarf einen Nachtragshaushalt in Höhe von 230 Mio. DM in Anspruch genommen.

26.3

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1989 die Kraftstoffbevorratung des Bundesministers geprüft und insbesondere die Höhe des Krisenvorrates beanstandet. Dieser sei für den Bedarf von 180 Tagen ausgelegt, obwohl nach den bisherigen Erfahrungen mit einem derartig langen Totalausfall der Versorgung nicht gerechnet werden müsse; als Anhaltspunkt könne die Reichweite der zivilen Mineralölreserve dienen. Hinzu komme, daß die Bundeswehr als inländischer Verbraucher einen Anspruch auf Versorgung aus dieser Mineralölreserve habe. Aus diesem Grund könne der Bundesminister die Höhe seines Krisenvorrates nochmals niedriger halten. Außerdem habe der Bundesminister nicht beachtet, daß das Haushaltsgesetz Mehrausgaben beim Betriebsstofftitel zuläßt.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb dem Bundesminister empfohlen, die Reichweite des Krisenvorrates zumindest von sechs auf drei Monate zu verringern. Durch diese Maßnahme sind

- Ausgabenminderungen in Höhe von annähernd 130 Mio. DM durch Kürzung der Beschaffungsmenge um 270 000 m^3 (Preisstand: November 1989),
- jährliche Einsparungen von rd. 11 Mio. DM durch Verminderung des für dieses Volumen gemieteten Tankraums

zu erzielen.

Zusätzliche Einsparungen sind möglich, wenn die zivilen Vorratsmengen in die Vorratsplanung einbezogen werden und wenn der Bundesminister die seit einem längeren Zeitraum nicht genutzten eigenen Tankbehälter anstelle gemieteter Tanks für die Lagerung einsetzt.

26.4

Der Bundesminister hat zunächst, und zwar noch bei den Beratungen zum Haushaltsentwurf 1990, keine Bereitschaft zur Kürzung des Krisenvorrates erkennen lassen.

Als Begründung für das Anlegen und das Beibehalten des hohen Krisenvorrates verwies der Bundesminister darauf, seine Bevorratung sei durch die Mengenkrise auf dem Mineralölsektor infolge des Krieges im Nahen Osten im Jahre 1973 veranlaßt worden. Der Anstieg der Kraftstoffpreise in den Jahren 1980 und 1981 auf das Doppelte und der Preisverfall Mitte der 80er Jahre habe die insgesamt instabile Preissituation auf dem Mineralölmarkt aufgezeigt und im Prinzip die Notwendigkeit eines Krisenvorrates für sechs Monate bestätigt. Eine Verringerung der Vorräte wäre nur unter Hinnahme eines Risikos zu vertreten gewesen. Dies sei „in der Vergangenheit jedoch weder NATO- noch nationale Bevorratungsphilosophie" gewesen.

Für die unveränderte Beibehaltung des Krisenvorrates sei auch ausschlaggebend gewesen, daß der Bundesminister für Wirtschaft in den 80er Jahren deutlich gemacht habe, er könne in einer Krisensituation grundsätzlich keine „erhöhte" Kraftstoffmenge für die Ausbildung der Bundeswehr verfügbar machen.

Inzwischen hat der Bundesminister mitgeteilt, er habe insbesondere auch vor dem Hintergrund des zwischenzeitlichen Verlustes der Monopolstellung des OPEC-Öl-Kartells und einer veränderten politischen Lage im Januar 1990 beschlossen, die Vorräte mit dem Ziel von Einsparungen anzupassen und die Reichweite des Krisenvorrates von sechs auf drei Monate zu reduzieren. Der Abbau des Vorrates werde sich über einen Zeitraum von zwei bis drei Jahren erstrecken.

Der Bundesminister hat angekündigt, er werde seine freien Lagertanks dahingehend untersuchen, ob sie anstelle gemieteter Lagertanks für die Lagerung der Kraftstoffvorräte genutzt werden können.

26.5

Die vom Bundesminister genannten Gründe für die bisher unveränderte Beibehaltung des Krisenvorrates können den Bundesrechnungshof nicht überzeugen. Der Bundesminister hat selbst eingeräumt, daß die Monopolstellung des OPEC-Ölkartells als Ursache vergangener Krisen auf dem Mineralölmarkt beseitigt ist und eine Wiederholung derartiger Ereignisse auch von ihm nicht erwartet wird. Darüber hinaus hat der Ablauf der zweiten Preiskrise Anfang der 80er Jahre gezeigt, daß trotz der instabilen Preissituation bereits zu diesem Zeitpunkt die Versorgung der Bundeswehr

ohne jeden Rückgriff auf den angelegten Krisenvorrat sichergestellt werden konnte.

Auf Anfrage hat der Bundesminister für Wirtschaft dem Bundesminister zudem die Feststellung des Bundesrechnungshofes bestätigt, daß im Ausnahmefall und unter bestimmten Bedingungen den Mitgliedern des Erdölbevorratungsverbandes vorgeschrieben werde könne, die Bundeswehr vorrangig zu beliefern.

Nach Meinung des Bundesrechnungshofes hätte der Bundesminister aufgrund seiner Erfahrungen aus der zweiten Preiskrise bereits Anfang der 80er Jahre seine Bevorratung anpassen müssen. Statt dessen lehnte er jedoch noch anläßlich der Beratung des Haushaltsentwurfs 1990 die vom Bundesrechnungshof empfohlene Kürzung des Krisenvorrates ab. Allein diese nochmalige Verzögerung um mindestens ein Jahr hat weitere vermeidbare Ausgaben in Höhe von rd. 20 Mio. DM im Jahre 1990 zur Folge. Davon entfallen 11 Mio. DM auf die Miete von Tankraum und 9 Mio. DM auf Zinsen infolge der nicht verminderten Kapitalbindung (7 v. H. auf 130 Mio. DM).

26.6

Der Bundesminister wird nunmehr die zugesagte Verminderung des Krisenvorrates umgehend zu verwirklichen haben, um weitere unnötige Ausgaben zu vermeiden. Darüber hinaus wird er zu prüfen haben, inwieweit die Berücksichtigung der zivilen Vorräte es ermöglicht, den Krisenvorrat weiter zu verringern. Seine eigene Vorgabe, die gemieteten Objekte aufzugeben, sollte er so bald wie möglich umsetzen und hierbei sicherstellen, daß die eigenen Tankanlagen sinnvoll genutzt werden.

27 Ermittlung des Bedarfs der Streitkräfte an Versorgungsartikeln
(Verschiedene Kapitel und Titel)

27.0

Die Teilstreitkräfte ermittelten den Bedarf an Versorgungsartikeln oftmals fehlerhaft. Es wurden beispielsweise Ersatzteile für Waffen beschafft, die bereits außer Dienst gestellt waren. Außerdem wurden unnötigerweise teure Schnellbeschaffungen veranlaßt.

27.1

Die Materialämter der Teilstreitkräfte fordern die Versorgungsartikel für die zentrale Bevorratung beim Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt) an. Das Bundesamt leitet diese sogenannten Materialbeschaffungsforderungen in der Regel an eine der ihm nachgeordneten Beschaffungsstellen der Bundeswehr. Diese kaufen die Versorgungsartikel in der Art, Qualität und Menge, wie sie angefordert werden. Bei den Beschaffungsstellen sind bis auf eine Ausnahme keine technischen Fachkräfte eingesetzt.

27.2

Bei früheren Prüfungen von Beschaffungen des Bundesamtes und der ihm nachgeordneten Stellen hatte der Bundesrechnungshof zahlreiche Mängel festgestellt, die zu unwirtschaftlichen Beschaffungen durch diese Stellen geführt hatten (s. Bemerkungen 1988 Drucksache 11/3056 Nr. 21).

Weitere Prüfungen des Bundesrechnungshofes haben ergeben, daß nicht nur in Einzelfällen Versorgungsartikel angefordert wurden, obwohl ein Bedarf für sie gar nicht oder nicht in dieser Höhe bestand. In einigen Fällen führten unrichtige oder fehlerhafte Bedarfsanforderungen der Streitkräfte nur deshalb nicht zu Fehlbeschaffungen, weil die mehr zufällig von den Beschaffungsstellen eingeschalteten fachtechnischen Referate des Bundesamtes die Fehler erkannten und die Beschaffungen noch rechtzeitig storniert wurden.

27.2.1

Für die Fehler sind die folgenden Beispiele kennzeichnend:

27.2.1.1

Das Materialamt des Heeres forderte in den Jahren 1985 und 1986 Ersatzteile für den Kampfpanzer Leopard 2 an. Eine Beschaffungsstelle kaufte Buchsen, Kolbenstangen, Inbusschrauben und ähnliche Teile im Werte von rd. 310 000 DM, die in einem Gerätedepot eingelagert wurden. Bereits seit dem Jahre 1984 war aber die Umrüstung des Panzers im Gange, so daß für diese Teile kein Bedarf mehr bestand. Das Materialamt sonderte sie deshalb im November 1988 aus und übergab sie noch in Originalverpackung an die Verwertungsgesellschaft des Bundes.

27.2.1.2

Eine Beschaffungsstelle kaufte Liderungsringe für Geschütze (ein Liderungsring dichtet das Geschützrohr ab und verhindert das Austreten von Pulvergasen am Rohrende). Die Ringe wiesen geringfügige Mängel auf, die jedoch die Verwendbarkeit nicht beeinträchtigten. Die leichten Mängel verleiteten die Truppe, alle vorhandenen Ringe wegzuwerfen und dafür Ersatz auf dem Nachschubwege anzufordern. So stieg die Nachfrage sprunghaft an. Da der Bedarf verbrauchsorientiert ermittelt wird, täuschte der hohe Verbrauch einen Bedarf vor, der in Wirklichkeit gar nicht bestand. Obwohl die Ringe nur selten benötigt werden, errechnete das Materialamt des Heeres einen Bedarf, der 15 bis 20 Jahre gereicht hätte und forderte diesen beim Bundesamt an. Dabei berücksichtigte das

Materialamt außerdem nicht, daß die Geschütze zur Umrüstung anstanden und schon deswegen ein Bedarf in dieser Höhe nicht mehr bestehen konnte. Zufällig erhielt die technische Fachseite des Bundesamtes von der Angelegenheit Kenntnis, so daß die Materialbeschaffungsforderung zurückgezogen wurde. Ausgaben in Höhe von 1,7 Mio. DM konnten so vermieden werden.

27.2.1.3

Nach Feststellungen der Vorprüfungsstelle des Bundesamtes forderte das Materialamt der Luftwaffe die „Schnellbeschaffung" von 1 500 Seilschneidern. Diese Geräte kappen die Seile von hinter Flugzeugen hergezogenen Zielen. Das Materialamt begründete die Schnellbeschaffung mit einem dringenden militärischen Bedarf. Das Bundesamt vergab den Auftrag wegen der geltend gemachten Dringlichkeit zu einem Stückpreis von 406 DM an eine Firma in den Vereinigten Staaten von Amerika. Weitere 3 000 Stück desselben Versorgungsartikels beschaffte das Bundesamt auf Anforderung des Materialamtes einige Monate später zu 142 DM pro Stück bei einem deutschen Hersteller, der bereits bei der ersten Beschaffung das Bundesamt darauf hingewiesen hatte, daß er wesentlich günstiger, aber erst drei Monate später liefern könne. Trotz der Bedenken des Bundesamtes wegen der Mehrkosten von rd. 400 000 DM bestand die Luftwaffe auf der sofortigen Auftragsvergabe an die amerikanische Firma. Diese hielt den Liefertermin aber nicht ein, so daß ein großer Teil der Geräte erst eintraf, als der deutsche Hersteller alle 3 000 Stück bereits geliefert hatte.

Die Vorprüfungsstelle vertrat die Auffassung, das Materialamt hätte bei richtiger Planung den Bedarf bei dem deutschen Hersteller zu dem wesentlich günstigeren Preis decken können. Bei Artikeln, die ständig benötigt würden, sollte es nicht zu Engpässen kommen, die dann eine „Schnellbeschaffung" erforderlich machten. Schließlich sei der Bedarf wohl nicht so dringlich gewesen, da die Luftwaffe die Lieferverzögerung des amerikanischen Herstellers ohne erkennbare Reaktion hingenommen habe.

27.3

Der Bundesrechnungshof hat insbesondere die Planungsmängel der Materialämter beanstandet, die dazu führten, daß Ersatzteile beschafft wurden, für die gar kein Bedarf mehr bestand. Offenbar hatten die Materialdisponenten keine Kenntnis von den in den technischen Referaten beschlossenen Umrüstungen. Er hat deshalb den Bundesminister aufgefordert, Mängel in der Bedarfsermittlung abzustellen und künftig sicherzustellen, daß auch bei Materialanforderungen über die Beschaffungsstellen die fachtechnischen Referate des Bundesamtes eingeschaltet werden.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist künftig sicherzustellen, daß Erkenntnisse über Umrüstungsaktionen, die im Materialamt vorliegen, auch rechtzeitig bei der Disposition des Bedarfs berücksichtigt werden.

27.4

Der Bundesminister hat eingeräumt, daß die Feststellungen zu den vom Bundesrechnungshof beispielhaft aufgeführten Fehlbeschaffungen zutreffen. Bei den Materialämtern der Teilstreitkräfte seien jedoch alle notwendigen Maßnahmen getroffen worden, um fehlerhafte Bedarfsanforderungen künftig zu vermeiden. Die Luftwaffe habe ein Verfahren zur Bedarfsdisposition eingeführt, das ständig verbessert werde. Dadurch könnten Fehlbeschaffungen inzwischen ausgeschlossen werden. Die beim Heer aufgezeigten Schwachstellen seien ausgeräumt. Das Materialamt des Heeres habe im Oktober 1989 die Bearbeitung so umgegliedert, daß technische Bearbeiter und Materialdisponenten enger zusammenarbeiteten.

Der Bundesminister hat die Anregung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen, die Fachtechnik des Bundesamtes zur Feststellung der Beschaffungsreife von Versorgungsartikeln wieder in die Beschaffung einzubinden.

27.5

Nach den bisherigen Erfahrungen des Bundesrechnungshofes können bei der Beschaffung von Versorgungsartikeln neue Bestimmungen und organisatorische Maßnahmen eine eingefahrene Praxis erst nach Jahren ändern. Er berichtet daher den Sachverhalt um sicherzustellen, daß der Bundesminister seine getroffenen Regelungen mit Nachdruck und ohne Zeitverzug in die Praxis umsetzt.

28 Außerdienststellung der Zerstörer der Klasse 101 A

28.0

Die Zerstörer der Klasse 101 A sind überaltert. Ihr erheblich geminderter Nutzen steht in keinem angemessenen Verhältnis zu den hohen Betriebskosten. Daher sollte der Bundesminister die Schiffe früher als in seiner Planung vorgesehen außer Dienst stellen. Der Bundesrechnungshof sieht darin die Möglichkeit, Betriebs- und Erhaltungskosten in der Größenordnung von insgesamt mindestens 100 Mio. DM einzusparen.

28.1

Die vier Zerstörer der Klasse 101 A (Hamburg-Klasse), die Anfang der 60er Jahre gebaut worden sind, entsprechen dem Technologiestand der ersten Nach-

kriegswaffensysteme und damit nicht mehr den gegenwärtigen operativen Erfordernissen. Trotz aufwendiger Instandsetzungs- und Umbaumaßnahmen haben die Zerstörer wesentliche Schwachstellen:

— Rißanfälligkeit der Aufbauten,

— schlechte Stabilität,

— anfällige Kesselanlagen bei hohem Kraftstoffverbrauch und

— geringe Standfestigkeit der Feuerleitanlagen.

Die Rißanfälligkeit der Aufbauten ist so schwerwiegend, daß das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung bereits im Jahre 1980 empfohlen hat, die Schiffe bei höherem Seegang nicht mehr in den bis dahin zulässigen hohen Geschwindigkeitsstufen zu fahren. Die Schiffe sind daher für NATO-Verbände nicht mehr voll einsetzbar. Das Marineunterstützungskommando konnte bereits im Jahre 1982 eine weitere Nutzung über das Jahr 1990 hinaus nicht empfehlen.

Diese Zerstörer erfordern wegen der Überalterung sehr hohe Betriebskosten und im Vergleich zu modernen Schiffen eine stärkere Besatzung. Den Materialerhaltungsaufwand für die vier Zerstörer schätzte der Bundesminister in der Beschaffungsvorlage für die Fregatten der Klasse 123 vom 7. Juni 1989 auf rd. 87 Mio. DM/Jahr. Nach einer neueren Schätzung ist die im Jahre 1991 anstehende Grundinstandsetzung für einen Zerstörer nur noch mit 11 Mio. DM veranschlagt.

Die ursprünglichen Planungen des Bundesministers sahen vor, die vier vorhandenen Zerstörer der Klasse 101 A Mitte der 90er Jahre außer Dienst zu stellen, wenn als Ersatz die neuen Fregatten der Klasse 123 zulaufen werden.

28.2

Der Bundesrechnungshof hatte auf den unwirtschaftlichen Betrieb der alten Zerstörer aufmerksam gemacht. Die neuen Planungen des Bundesministers sehen nunmehr vor, einen Zerstörer bereits im Laufe des Jahres 1990 auszumustern und die restlichen drei Zerstörer im Dezember 1993, im Juni und im Dezember 1994 außer Dienst zu stellen.

Der Bundesrechnungshof sieht diese neue Planung als Schritt in die richtige Richtung an. Er hat jedoch die Auffassung vertreten, daß es dem Bundesminister möglich sein müßte, diese Schiffe, die zu den ältesten und unterhaltungsaufwendigsten gehören, noch früher (einen weiteren im Jahre 1991 und die beiden letzten Zerstörer im Jahre 1992) außer Dienst zu stellen.

Der Erhaltungsaufwand wird sich zwar im Hinblick auf die Außerdienststellung vermindern und für eine planmäßige Grundinstandsetzung pro Zerstörer nur noch etwa 11 Mio. DM betragen. Dazu kommen aber noch Ausgaben für Sofortinstandsetzungen sowie die Treibstoffkosten, so daß eine Verminderung der Haushaltsausgaben von mindestens 100 Mio. DM erreicht werden kann, wenn der Bundesminister dem Vorschlag des Bundesrechnungshofes folgt.

28.3

Der Bundesminister hat eingeräumt, daß die Zerstörer der Klasse 101 A nicht mehr den operativen Erfordernissen entsprechen und ihre Kampfkraft als minimal anzusehen ist. Er bestreitet nicht, daß hohe Einsparungen möglich wären, wenn die Einheiten noch im Jahre 1990 außer Dienst gestellt würden.

Dafür seien jedoch Konsultationen im Bündnis notwendig. Aufgrund von NATO-Vorgaben sei die Bundesmarine verpflichtet, 18 Zerstörer und Fregatten zu unterhalten. Die Zahl der gegenwärtig in Dienst gehaltenen 14 Einheiten könnte aufgrund dieser Verpflichtungen nicht auf 11 Einheiten absinken, auch nicht für einen Zeitraum von nur drei bis vier Jahren. Ferner sei es erforderlich, die Außerdienststellung in einem vertretbaren zeitlichen Zusammenhang mit dem Zulauf der Fregatten 123 (ab Ende 1994) zu koordinieren. Nur so sei ein reibungsloser Übergang der Besatzungen, einschließlich zwischenzeitlicher Ausbildung und Umschulung, auf die Nachfolgeeinheiten gewährleistet.

28.4

Der Bundesrechnungshof sieht die NATO-Verpflichtungen nicht als unüberwindliches Hindernis für eine nur zeitweise Verminderung der 14 Einheiten an, nachdem die NATO auf ihrer Gipfelkonferenz im Juli 1990 die Absicht bekräftigt hat, ihre militärische Struktur der gewandelten Bedrohung anzupassen. Der tatsächliche Nutzen der Zerstörer ist sowohl für das Bündnis als auch für die Ausbildung der jetzigen Besatzungen gering. Der überwiegende Teil der Anlagen und Geräte auf diesen Schiffen ist so veraltet, daß eine Ausbildung daran für die Verwendung auf neuen Schiffen überwiegend wertlos ist. Ferner muß berücksichtigt werden, daß zwischenzeitlich neue Entscheidungen über die künftige Personalstärke der Bundeswehr getroffen wurden, die Auswirkungen auf die Stärke der Marine haben werden, so daß freiwerdendes Personal im Rahmen der natürlichen Fluktuation abgebaut werden kann. Im übrigen entspricht die vom Bundesminister erweckte Vorstellung, die Besatzungen der außer Dienst gestellten Schiffe würden geschlossen auf die Nachfolgeeinheiten übergehen, nicht der bisherigen Praxis.

28.5

Der Bundesminister sollte seine Planung nochmals überprüfen und dabei die Empfehlung des Bundesrechnungshofes berücksichtigen.

29 Beschaffung des Flugkörper-Abwehrsystems RAM (Rolling Airframe Missile)
(verschiedene Kapitel)

29.0

Das Waffensystem RAM (Rolling Airframe Missile) kann Schiffe nur gegen einen Teil der Flugkörpertypen schützen. Auf Schiffen der Bundesmarine soll es vor der Beschaffung nicht erprobt werden. Wegen dieser Einschränkungen und Risiken hält der Bundesrechnungshof eine erhebliche Verminderung des geplanten Beschaffungsumfanges für erforderlich: Wenn nur die für eine Erstausstattung der Schiffe erforderliche Anzahl von Flugkörpern beschafft wird, können die Haushaltsansätze um rd. 240 Mio. DM herabgesetzt werden.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem Empfehlungen gegeben, wie die Beschaffung wirtschaftlicher abgewickelt werden kann.

29.1

29.1.1

Das Flugkörper-Abwehrsystem RAM (Rolling Airframe Missile) ist eine Abwehrwaffe zum Selbstschutz von Schiffen gegen Seezielflugkörper im Nächstbereich. Das System besteht aus der Bordanlage und den Flugkörpern. Die Bundesmarine wird damit Zerstörer, Fregatten und Schnellboote ausrüsten.

Entwicklung und Beschaffung sind ein Gemeinschaftsvorhaben der Bundesrepublik Deutschland und der Vereinigten Staaten von Amerika. Der Bundesminister hat die Hälfte der Entwicklungskosten getragen. Nach der Regierungsvereinbarung über die gemeinsame Beschaffung sollen die Flugkörper von einem amerikanischen und einem deutschen Unternehmen und die Bordanlage von einem Gemeinschaftsunternehmen gefertigt werden. Der Flugkörper wird seit Beginn des Jahres 1989 in den Vereinigten Staaten von Amerika im Rahmen der technischen Bewertung getestet. Erprobungen auf deutschen Trägern unter den Einsatzbedingungen der Bundesmarine vor der Beschaffung sind nicht vorgesehen.

Das General Accounting Office der Vereinigten Staaten von Amerika (GAO) und der Bundesrechnungshof haben das Vorhaben gemeinsam geprüft und ihre Feststellungen und Empfehlungen abgestimmt (vgl. Nr. 1.5.1.1)

29.1.2

Der gemeinsame Bedarf beider Staaten an Flugkörpern soll Jahr für Jahr ausgeschrieben und an die Firma vergeben werden, die das wirtschaftlichste Angebot abgegeben hat. Der unterlegene Wettbewerber soll einen Auftrag erhalten, der zur Aufrechterhaltung seiner Produktionskapazität notwendig ist (sogenanntes Dual-Source-Verfahren). Als erstes Fertigungslos sind ohne Wettbewerb zunächst 500 Flugkörper an die amerikanische Firma und 350 Stück an das deutsche Unternehmen in Auftrag gegeben worden.

Für den deutschen Bedarf waren ursprünglich die Beschaffung von 1 923 Flugkörpern und 45 Bordanlagen und Ausgaben in Höhe von insgesamt rd. 1,5 Mrd. DM vorgesehen. Der Bundesminister beziffert den Bedarf nunmehr noch mit 1 584 Flugkörpern. Fertigung und Auslieferung sind für die Jahre 1990 bis 1996 geplant. Die amerikanische Marine beabsichtigte ursprünglich die Beschaffung von rd. 4 900 Flugkörpern bis zum Jahre 1993. Nunmehr sind bis zu diesem Zeitpunkt rd. 2 800 Flugkörper eingeplant, die Beschaffung der restlichen 2 100 ist auf die Jahre 1994 und 1995 verschoben worden.

29.2

29.2.1

Der Bundesminister hatte in den parlamentarischen Beratungen darauf hingewiesen, daß der Flugkörper nur aktiv strahlende Seezielflugkörper und damit nur rd. 50 v. H. der im Einsatzgebiet der Bundesmarine bekannten Seezielflugkörpertypen bekämpfen könne. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes ist die Leistungsfähigkeit des Waffensystems jedoch noch geringer. Sachverständige haben im Auftrag des Bundesrechnungshofes RAM bewertet und zusätzlich folgende Einschränkungen aufgezeigt:

- Die auf den deutschen Schiffen vorhandenen Sensoren haben Schwierigkeiten, extrem tief und schnell fliegende Flugkörper rechtzeitig zu erkennen.
- Auf bestimmte elektronische Eigenschaften von — im Westen hergestellten — Flugkörpern (Pulsfrequenz, Pulsdauer) spricht das Waffensystem nicht an.
- Weiterentwicklungen von Angriffswaffen in Richtung auf hohe Fluggeschwindigkeiten, sehr tiefe Flughöhen in der Endanflugphase und hohe Manövrierfähigkeit kann RAM in der gegenwärtigen Version nur eingeschränkt begegnen.

Diese Leistungseinschränkungen lassen die Anzahl der durch das Waffensystem bekämpfbaren Flugkörpertypen noch weiter absinken. Das GAO weist in seinem Bericht darauf hin, daß sich die amerikanische Marine weltweit einer Bedrohung durch Flugkörper westlicher Herkunft gegenübersieht, die mit diesem Waffensystem nicht bekämpft werden können. Die schnelle Entwicklung der Flugkörpertechnik in Ost und West wird nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes auch eine Anpassungsentwicklung bei den defensiven Flugkörpern erforderlich machen. Der Bundesminister hat derartige Überlegungen zur Kampfwertsteigerung des Waffensystems RAM bereits angestellt.

29.2.2

Zum Beschaffungsverfahren hat der Bundesrechnungshof festgestellt, daß der Bundesminister die Wirtschaftlichkeit dieses der amerikanischen Praxis entnommenen Verfahrens vorher nicht untersucht hat. Den durch den Wettbewerb zweier Firmen erwarteten niedrigeren Preisen stünden nämlich zusätzliche Ausgaben und Kosten (Aufbau einer zusätzlichen Produktionsstätte, Aufteilung des Gesamtbedarfs auf zwei Auftragnehmer) gegenüber. Die Wirtschaftlichkeit werde weiter dadurch gemindert, daß die Verträge zur Deckung des amerikanischen und des deutschen Bedarfs in einzelne Jahresbeschaffungen aufgeteilt und Mindestfertigungsmengen für den Verlierer des Wettbewerbs festgelegt werden können.

Das GAO hat, gestützt auf eine Modellrechnung, die Auffassung vertreten, daß das Verfahren, das die Beschaffung des gemeinsamen Bedarfs von zwei in Wettbewerb stehenden Fertigungslinien vorsieht, erst bei einer weit höheren Stückzahl als geplant wirtschaftlich sein könne.

Es ist zwar zu berücksichtigen, daß die deutsche Industrie erstmals die Möglichkeit erhält, Waffen auch für den amerikanischen Bedarf herzustellen. Dennoch schlägt der Bundesrechnungshof vor, die durch den Wettbewerb erzielbare Kostensenkung, die auch die Regierungsvereinbarung ausdrücklich vorsieht, vorher mittels vorhandener Modellrechnungen nachzuweisen.

29.3

29.3.1

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister aufgefordert, die Beschaffungsplanung zu überdenken. Er hat vorgeschlagen, nur die jetzt unbedingt erforderliche Stückzahl des Flugkörpers zu beschaffen. Für eine Erstausstattung aller Bordanlagen, die auf Schiffen eingesetzt werden, sind nach Ansicht des Bundesrechnungshofes rd. 880 Flugkörper (40 mal 21 und zusätzlich Schüsse bei Truppenversuchen) ausreichend. Dabei hat er berücksichtigt, daß die Bundesmarine einerseits einen Selbstschutz zur Erhöhung der Überlebensfähigkeit ihrer Schiffe braucht, andererseits der eingeschränkte Leistungsstand des Flugkörpers, die Notwendigkeit, ihn zu verbessern und die schnelle Entwicklung auf diesem Gebiet eine Beschaffung der vollen vorgesehenen Stückzahl nicht sinnvoll erscheinen lassen.

Die dadurch ermöglichte Verminderung der Stückzahl um rd. 700 Flugkörper würde in den nächsten Jahren zur Verringerung der Haushaltsansätze um etwa 240 Mio. DM führen.

29.3.2

Der Bundesrechnungshof hat ferner Bedenken gegen die vorgesehene Auftragserteilung des Jahresloses 1990 erhoben. Vor Abschluß und Auswertung zumindest der in den Vereinigten Staaten von Amerika laufenden Erprobung sollten keine weiteren Aufträge vergeben werden; außerdem sollten die ersten Erfahrungen der Vorserienproduktion in die Serienfertigung einfließen können.

Der Bundesrechnungshof hält es für problematisch, ein Waffensystem auf deutschen Schiffen einzuführen, dessen Wirksamkeit in hohem Maße von den Zieldaten verschiedener Sensoren abhängig ist, die auf diesen Schiffen installiert sind, ohne daß vorher die Funktionsbereitschaft und Betriebssicherheit im Zusammenwirken der einzelnen Komponenten erprobt und nachgewiesen ist. Der Nachweis der erfolgreichen Anpassung muß erst noch erbracht werden.

Daher empfiehlt der Bundesrechnungshof, noch bestehende Risiken zu vermindern und unter Berücksichtigung der bestehenden vertraglichen Verpflichtungen zunächst weniger Flugkörper zu beschaffen.

29.3.3

Wenn der Bundesminister den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes folgt und die Stückzahl der zu beschaffenden Flugkörper vermindert, wird es erforderlich, das Beschaffungsverfahren anzupassen. Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, den verbleibenden Bedarf beider Staaten zusammenzufassen, um wirtschaftlichere Auftragsgrößen zu erzielen. Der zusammengefaßte Bedarf sollte dann ohne Garantie einer Mindestbeteiligung ausgeschrieben und erst nach Auswertung der Angebote über eine mögliche Aufteilung der Beschaffungsmengen auf beide Auftragnehmer entschieden werden.

29.4

Der Bundesminister hat im Grunde die vom Bundesrechnungshof angeführten Leistungseinschränkungen des Waffensystems RAM nicht bestritten. Er bewertet jedoch das Waffensystem so, daß es das auf deutsche Träger gerichtete Bedrohungspotential zum großen Teil abdecke, die Überlebensfähigkeit dieser Träger deutlich steigere und das notwendige Wachstumspotential für eine Weiterentwicklung besitze.

Die bisherige Erprobung des RAM-Systems in den Vereinigten Staaten von Amerika auf einem amerikanischen Schiff hält der Bundesminister im Zusammenhang mit einer Simulation, die bei deutschen Einrichtungen durchgeführt wurde, für ausreichend und das Restrisiko für gering. Eine Auftragsvergabe sei erst auf der Grundlage der Ergebnisse beabsichtigt.

Bezüglich der Wirtschaftlichkeit des Beschaffungsverfahrens hat der Bundesminister darauf hingewiesen, daß eine rechtzeitige Prüfung des Dual-Source-Verfahrens nur sehr begrenzt möglich gewesen sei, weil zu dieser Zeit noch keine Erfahrungen vorgelegen hätten. Die dazu vorgenomenen Modellrechnungen des GAO wertet er als „Lehrmeinung“, die von unzutreffenden Annahmen ausgehe. Er will jedoch den Vorstellungen des Bundesrechnungshofes folgen und die Aufträge ohne Garantie einer Mindestbeteiligung für den unterlegenen Konkurrenten und mit

Optionen für die Beschaffung der Folgejahre im Wettbewerb vergeben. Dabei soll sowohl die Beschaffung in Jahreslosen bei beiden Herstellern als auch bei einem Hersteller offen bleiben.

Der Bundesminister will dem Vorschlag einer weiteren Stückzahlverminderung nicht folgen, da die Marine ihre Bedarfsdeckung nicht an ein noch nicht überschaubares Kampfwertsteigerungsprogramm binden könne. Außerdem bestreitet der Bundesminister den vom Bundesrechnungshof geschätzten Minderbedarf an Haushaltsmitteln, da die einzusparenden Flugkörper am Ende der Serienfertigung nur noch 230 000 DM pro Stück kosten würden. Wenn mehr als 880 Flugkörper benötigt würden, sei ein Abbruch der Fertigung und ein späterer Wiederanlauf extrem unwirtschaftlich. Das gelte auch für eine Kampfwertsteigerung, da eine Umrüstung der beschafften Flugkörper billiger sei als eine Neuaufnahme der Fertigung.

29.5

Der Bundesrechnungshof ist der Ansicht, daß trotz der begrenzten Leistungsfähigkeit des RAM-Systems und der vorhandenen Sensoren die Überlebensfähigkeit der Träger zwar gesteigert wird. Er schätzt jedoch das Restrisiko für den Einsatz von RAM auf deutschen Schiffen höher als der Bundesminister ein, weil nach seiner Auffassung Simulationen nicht ausreichen. Die verschiedenen deutschen Sensoren erreichen nicht immer die erforderliche Qualität und Quantität der für RAM notwendigen Feuerleitdaten. Der Bundesminister selbst hat die Weiterentwicklung der neuen Feuerleitanlage (FL 1800 S) u. a. damit begründet, daß ein Verzicht darauf den Nutzen von RAM entscheidend verschlechtern würde.

Darüber hinaus ist der Bundesrechnungshof der Meinung, daß bei Gemeinschaftsentwicklungen mit einer Kostenbeteiligung von 50 v. H., wie im Falle RAM, der Bundesminister darauf bestehen müsse, die Funktionsfähigkeit des neuen Waffensystems vor der Beschaffung auch auf deutschen Trägern zu erproben. In dem Hinweis des Bundesministers auf das bestehende Wachstumspotential für eine Weiterentwicklung sieht der Bundesrechnungshof ein zusätzliches Argument für die vorgeschlagene Stückzahlverringerung.

Es kann dahingestellt bleiben, ob die Einwendungen des Bundesministers gegen die Modellrechnung des GAO zutreffend sind. Der Bundesrechnungshof hat auf die Ergebnisse der Modellrechnung deshalb hingewiesen, weil diese einen Versuch darstellen, verschiedene Beschaffungsalternativen zu bewerten. Der Bundesrechnungshof hat nicht feststellen können, daß der Bundesminister solche Überlegungen zu irgendeinem Zeitpunkt angestellt hat, obwohl das Verfahren auf amerikanischer Seite schon seit den 70er Jahren angewandt wird. Wenn der Bundesminister jedoch seine Absichten verwirklicht, den Wettbewerb zwischen den beiden Firmen zu erhöhen, kommt er den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Vergabe der Aufträge sehr nahe.

Der Bundesrechnungshof hat die Höhe der möglichen Einsparungen den Schätzungen des Programmbüros für RAM entnommen, das in den letzten beiden Produktionsjahren Kosten in Höhe von 345 000 DM pro Flugkörper ermittelte. Das bedeutet ein Einsparungsvolumen von rd. 240 Mio. DM bei Nichtbeschaffung von 700 Flugkörpern. Der Bundesrechnungshof bezweifelt, daß die Schätzung der Stückkosten des Bundesministers zutreffend ist.

Die Erwägungen des Bundesministers über die wirtschaftlichen Folgen eines „Abbruchs" der Fertigung sind nicht geeignet, das geschätzte Einsparungsvolumen nachhaltig zu verändern. Die Bedarfszahlen für beide Staaten sind bereits mehrfach nach unten verändert oder gestreckt worden. Sehr ungewiß ist ferner, ob später ein höherer Bedarf entsteht oder ob eine Nachrüstung technisch möglich ist; als ziemlich sicher sind jedoch die Mehrausgaben für 700 Flugkörper einzuschätzen.

Es ist für den Bundesrechnungshof nur schwer nachvollziehbar, daß die Flugkörper für das Waffensystem RAM heute bereits in einer Stückzahl, die die Bevorratung einschließt, beschafft werden sollen, obwohl es unstrittig ist, daß diese Flugkörper nur einem Teil der gegenwärtigen und der zu erwartenden Bedrohung begegnen können.

29.6

Der Bundesminister sollte die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes vor weiteren Beschaffungen berücksichtigen.

Das GAO hat dem amerikanischen Kongreß inhaltlich gleichartige Vorschläge unterbreitet.

30 Beschaffung des Lenkflugkörpers HARM (High Speed Anti Radar Missile)

30.0

Die Flugkörper wurden in einer veralteten Version beschafft. Sie sind noch nicht einsatzfähig, weil der Bundesminister die Voraussetzungen dafür nicht rechtzeitig geschaffen hat.

Die als Ausgleich für die Beschaffung in den Vereinigten Staaten von Amerika vorgesehene Beteiligung deutscher Firmen an technologisch hochwertigen Arbeiten wurde nur zum Teil verwirklicht.

30.1

30.1.1

HARM (High Speed Anti Radar Missile) ist ein Luft-Boden-Lenkflugkörper, der Radaranlagen bekämpfen soll. Entwickler und Hersteller ist eine amerikanische Firma. Als Träger bei der deutschen Luftwaffe ist das Mehrzweckflugzeug TORNADO vorgesehen.

Der Lenkflugkörper benötigt für seine Einsatzfähigkeit sogenannte Betriebseinstellungen; das sind Ziel-Daten, die anhand ihrer technischen Merkmale diejenigen Radarstrahler beschreiben, die vom Flugkörper als bedrohungserhebliche Ziele erkannt und bekämpft werden sollen.

30.1.2

Im Dezember 1985 unterzeichnete der Bundesminister einen Regierungsvertrag mit dem amerikanischen Verteidigungsministerium zur Beschaffung von 944 Flugkörpern für rd. 280 Mio. US-Dollar. 368 Flugkörper kaufte er sofort; für weitere 576 wurde ihm eine Option eingeräumt, die er im November 1986 annahm.

In dieser Summe waren Sonderbetriebsmittel in Höhe von 11 Mio. US-Dollar enthalten, die dazu dienten, die Fertigungskapazität der amerikanischen Firma zu erhöhen, da der Bundesminister auf eine schnelle Auslieferung der Flugkörper drängte.

Im Jahre 1988 lieferte die Herstellerfirma insgesamt 300 Flugkörper in der vertraglich vorgesehenen Version (HARM A). Diese war aber in den Vereinigten Staaten von Amerika bereits im Jahre 1985 zu HARM B weiterentwickelt worden. Die Flugkörper mußten daher für rd. 2,1 Mio. US-Dollar umgerüstet werden, um sie auf den Stand der neuen Version zu bringen.

Vor Vertragsabschluß hatten Vertreter des Bundesministers anläßlich einer Dienstreise in die Vereinigten Staaten von Amerika festgestellt, daß die amerikanische Herstellerfirma wesentliche Informationen, die für die Ermittlung der Betriebseinstellungen des Suchkopfes erforderlich sind, nicht zur Verfügung stellte, da sie von Regierungsseite nicht freigegeben worden waren.

Um die Betriebseinstellungen herstellen und sie in einem Simulationsprozeß prüfen zu können (sogenannte Verifikation), müssen aufwendige Arbeiten nachgeholt werden, für die im Bundeshaushalt 1989 rd. 16 Mio. DM veranschlagt waren. Diese Arbeiten sind noch nicht abgeschlossen.

Die Einsatzfähigkeit des Flugkörpers ist außerdem entscheidend davon abhängig, daß er in die Elektronik des Trägerflugzeuges eingebunden wird (Integration). Diese Arbeiten sollten ursprünglich mit dem Zulauf der ersten Flugkörper im Jahre 1988 abgeschlossen sein. Aufgrund von technischen Problemen dauern diese Arbeiten zur Integration noch an.

30.1.3

Bei der parlamentarischen Beratung der Beschaffungsvorlage wurde angeregt, der deutschen Industrie technologisch hochwertige Aufträge als Ausgleich für die Beschaffung von HARM in den Vereinigten Staaten von Amerika zukommen zu lassen. Der Bundesminister und die Herstellerfirma schlossen eine Vereinbarung, in der sich die Firma verpflichtete, das Bestellvolumen von 300 Mio. US-Dollar innerhalb von zehn Jahren durch Aufträge an die deutsche Industrie voll auszugleichen. Insbesondere sollten deutsche Firmen mit 78 Mio. US-Dollar am Fertigungsprogramm beteiligt werden und außerdem ausgewählte Suchkopfbauteile im Werte von 10 Mio. US-Dollar zuliefern; diese Absicht wurde nicht verwirklicht. Bis Mitte 1989 hatte die Herstellerfirma die deutsche Industrie mit Aufträgen über 17 Mio. US-Dollar am Fertigungsprogramm beteiligt und Aufträge anderer Art in Höhe von rd. 140 Mio. US-Dollar an die deutsche Industrie vergeben.

30.2

30.2.1

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister die Option wahrgenommen hat, obwohl er spätestens im September des Jahres 1986 wußte, daß eine modernere Version des Flugkörpers entwickelt war und die Serienfertigung beginnen sollte. Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß der Bundesminister bei einem Regierungskauf dieser Größenordnung hätte erreichen müssen, daß er ebenso wie der amerikanische Bedarfsträger das neueste Material erhält. Wenn er bei der Ausübung der Option darauf gedrängt hätte, daß die neue Version freigegeben wird, hätten die Nachrüstkosten in Höhe von 2,1 Mio. US-Dollar eingespart werden können.

Der Bundesrechnungshof hat weiter gerügt, daß es der Bundesminister unterlassen hat, wesentliche für die Einsatzfähigkeit des Flugkörpers erforderliche Arbeiten rechtzeitig und sorgfältig zu planen. Daher lagern 300 Flugkörper bereits seit dem Jahre 1988 im Depot, weil es bisher nicht gelungen ist, sie in den Träger zu integrieren und die Einsatzfähigkeit hinsichtlich der Betriebseinstellungen sicherzustellen.

Der Bundesrechnungshof hat weiter darauf hingewiesen, der Bundesminister habe versäumt, vor Vertragsabschluß zu klären, ob die Herstellerfirma die zur Verifikation der Suchkopfleistung erforderlichen Informationen zur Verfügung stellt. Ferner habe er die Schwierigkeiten der Integration unterschätzt. Dadurch seien Verzögerungen hinsichtlich der Einsatzfähigkeit mindestens bis Ende des Jahres 1991 eingetreten. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, daß sich technische Risiken nie ganz ausschließen lassen, beanstandet aber, daß der Bundesminister auf eine schnelle Auslieferung des Flugkörpers zu Anfang des Jahres 1988 drängte und Mehrkosten für Sonderbetriebsmittel in Höhe von rd. 11 Mio. US-Dollar in Kauf nahm, ohne daß alle Voraussetzungen für eine volle Einsatzfähigkeit vorlagen.

30.2.2

Der Bundesrechnungshof ist weiter der Auffassung, daß das Ziel der Kompensationsvereinbarung nicht erreicht wurde. Zwar haben zahlreiche deutsche Firmen Aufträge der Herstellerfirma im Werte von insgesamt 160 Mio. US-Dollar erhalten, darunter waren aber auch Leistungen wie Büromaterial und handelsübliche Waren. Technologisch hochwertige Aufträge

im Rahmen der Fertigung der HARM-Flugkörper oder gar Suchkopfbauteile wurden nur in geringem Umfang an deutsche Firmen erteilt. Weitere Aufträge sind auch nicht zu erwarten, da die HARM-Produktion ausläuft.

30.3

Der Bundesminister hat erwidert, er sei schon im Jahre 1985 — vor Unterzeichnung des Beschaffungsvertrages — den Hinweisen auf eine modernere Version des Flugkörpers HARM nachgegangen. Die amerikanische Seite habe jedoch bestritten, eine entsprechende Entwicklung zu betreiben. Erst drei Jahre später seien von dort Informationen über eine derartige Entwicklung übergeben und ein weiteres halbes Jahr später (im April 1989) die Freigabe der modernen Version erteilt worden. Die durch die Umrüstung anfallenden Zusatzkosten lägen erheblich unter den üblicherweise für Änderungen anfallenden Kosten. Hinsichtlich der Betriebseinstellungen hat der Bundesminister eingeräumt, er sei davon ausgegangen, daß diese mit der vom Hersteller zu liefernden Dokumentation erstellt werden könnten. Als dies nicht der Fall gewesen sei, habe er Betriebseinstellungen für die Integration und die Erprobung entwickeln lassen. Sie stünden seit Februar 1988 für die Nutzung zur Verfügung. Auf dieser Basis werde die für die Nutzung vorgesehene endgültige Ausführung entwickelt. Der Abschluß der Arbeiten sei im Jahre 1991 vorgesehen.

Verzögerungen durch Schwierigkeiten bei der Integration ließen sich nicht bestreiten. Durch Einführung eines Stufenplanes sei dafür gesorgt, daß die Einsatzfähigkeit in allen Bereichen bis Ende 1991 sichergestellt sei. Ferner hat er darauf verwiesen, daß hinsichtlich der Kompensation die Regeln des Wettbewerbs auch für die Beteiligung deutscher Firmen am HARM-Kompensationsprogramm gelten. Obwohl der Verfall des US-Dollar-Kurses die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Firmen erheblich beeinträchtigte, sei es gelungen, Aufträge an 20 deutsche Firmen zu erteilen. Das Ziel, Arbeitsplätze zu schaffen und zu erhalten, sei bisher voll erreicht worden.

30.4

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, daß Verzögerungen in der Einsatzbereitschaft des Flugkörpers und Mehrausgaben vermeidbar gewesen wären, wenn der Bundesminister die Beschaffung nicht verfrüht veranlaßt hätte. Die inzwischen eingeleiteten Überbrückungsmaßnahmen für die Verifikation, die nur der Erprobung des Flugkörpers dienen, ändern daran nichts. Hinsichtlich der Lieferung der veralteten Version ist die Darstellung des Bundesministers nicht überzeugend. Die Weiterentwicklung des Flugkörpers zu HARM B war ihm spätestens im Jahre 1986 bekannt. Um nähere Informationen und die Freigabe durch die amerikanische Seite hat er sich deshalb nur zögerlich bemüht, weil die Luftwaffe auf die Wahrnehmung der Option drängte und die Entscheidung für HARM B trotz der bereits im Jahre 1986 vorliegenden Informationen erst im Jahre 1988 getroffen wurde.

Das Ziel der Kompensation sollte nicht vordringlich die Erhaltung von Arbeitsplätzen sein, sondern entsprechend der Anregung von Abgeordneten des Deutschen Bundestages die Beteiligung an technologisch hochwertigen Arbeiten. Der Bundesminister sollte künftig sicherstellen, daß dieses Ziel auch erreicht wird.

31 Beschaffung einer Vertikalbordwaffe für drei fliegende Waffensysteme
(Kapitel 14 15)

31.0

Der Bundesminister behält sich den Ankauf der Entwicklungsergebnisse für eine Vertikalbordwaffe und die Beschaffung dieser Waffe für drei fliegende Waffensysteme vor. Die hierfür vorgesehenen Ausgaben in Höhe von 540 Mio. DM sollten endgültig eingespart werden, da der Bedarf für die Vertikalbordwaffe nicht hinreichend begründet und die Wirksamkeit der Waffe nicht gesichert ist.

31.1

Der Bundesminister veranlaßte bis zum Jahre 1988 Vorarbeiten zur späteren Entwicklung einer Vertikalbordwaffe für die Waffensysteme Alpha-Jet, MRCA-Tornado und F-4 F (Phantom). Mit ihr sollen gepanzerte Fahrzeuge über nicht oder nur grob voraufgeklärtem Gelände hinter den feindlichen Linien durch Zielüberflug selbsttätig erkannt und bekämpft werden.

Im Jahre 1987 hatte der Bundesrechnungshof im Rahmen einer anderen Prüfung die Frage nach der Wirksamkeit und Einsatzfähigkeit der Vertikalbordwaffe gestellt. Daraufhin hatte der Bundesminister der Finanzen die für die Definitionsphase veranschlagten Ausgaben in den Bundeshaushaltsplänen 1988 und 1989 gesperrt. Im September 1989 teilte der Bundesminister dem Bundesrechnungshof mit, daß er entschieden habe, für die weitere Entwicklung des Vorhabens keine Mittel mehr zu veranschlagen, sondern die Ergebnisse der Entwicklung durch die Industrie ab dem Jahre 1991 anzukaufen.

Für den Ankauf der Entwicklungsergebnisse und die Beschaffung der Vertikalbordwaffe sind, beginnend mit dem Haushaltsjahr 1991, Ausgaben in Höhe von 540 Mio. DM vorgesehen, und zwar 65 Mio. DM für die Truppenversuchsmuster und 475 Mio. DM für die Beschaffung von 295 Systemen.

31.2

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, daß ein Bedarf für eine Vertikalbordwaffe nicht besteht.

Das Waffensystem Alpha-Jet sei für die vorgesehene Bekämpfung nicht leistungsfähig genug und damit für die Ausrüstung mit der Vertikalbordwaffe nicht geeignet (vgl. Nr. 33).

Das Waffensystem MRCA-Tornado verfüge mit der Mehrzweckwaffe 1, die seit dem Jahre 1977 mit einem Aufwand von etwa 2,5 Mrd. DM entwickelt und beschafft worden ist, über eine Waffe, die nach Aussage der Luftwaffe zur Bekämpfung aller gepanzerten Fahrzeuge „hervorragend geeignet" sein soll. Danach sei eine Ersetzung oder Ergänzung dieser Waffe durch die Vertikalbordwaffe nicht erforderlich.

Die Entwicklung und Einführung der Vertikalbordwaffe nur für das auslaufende Waffensystem F-4 F (Phantom) und lediglich für zwei Geschwader mit der Hauptaufgabe „Luftangriff" ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht wirtschaftlich.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem Zweifel an der Wirksamkeit und Einsatzfähigkeit der Vertikalbordwaffe geäußert.

Das Erkennen der nicht aufgeklärten oder nur grob aufgeklärten, aber wegen der geringen Bekämpfungsbreite der Vertikalbordwaffe sehr genau zu überfliegenden Ziele beim Flug in geringer Höhe und mit hoher Geschwindigkeit sei nicht sichergestellt. Flüge mit geringerer Geschwindigkeit oder in größerer Höhe seien aber wegen der Bedrohung der Flugzeuge durch die gegnerische Luftabwehr nicht vertretbar. Das gleiche gelte für einen nochmaligen Anflug nach Aufklärung der Ziele, weil dann die Bedrohung — nach Erkennung durch den Gegner — auch bei geringer Höhe und hoher Geschwindigkeit bestehe.

Der Bundesrechnungshof ist daher der Auffassung, daß auf die Beschaffung der Vertikalbordwaffe verzichtet werden kann und derzeit vorgesehene Ausgaben in Höhe von 540 Mio. DM eingespart werden können. Dieser Betrag dürfte sich nach den Erfahrungen aus der Entwicklung und Beschaffung anderer Waffen bei tatsächlicher Beschaffung noch erheblich erhöhen.

31.3

Der Bundesminister hat nach der Übersendung des Bemerkungsentwurfs erklärt, daß er die Anregungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen habe und „die Serienbeschaffung aussetzen" werde. Ob die Truppenversuchsmuster beschafft werden müssen, werde demnächst entschieden.

31.4

Der Bundesrechnungshof ist aus den oben genannten Gründen der Ansicht, daß die Serienbeschaffung nicht nur ausgesetzt, sondern auf sie endgültig verzichtet werden sollte. Auch die Beschaffung der Truppenversuchsmuster mit Ausgaben in Höhe von 65 Mio. DM ist nicht sinnvoll, da die grundlegenden Mängel der Vertikalbordwaffe durch Truppenversuche nicht behoben werden können.

32 Nutzung des Hubschraubermusters „Alouette II" durch die Heeresfliegertruppe
(Kapitel 14 19 Titel 553 01)

32.0

Die Heeresflieger nutzen 108 Hubschrauber vom Typ „Alouette II" als Verbindungs- und Beobachtungshubschrauber, die für ihre Aufgaben nicht mehr geeignet sind. Wenn sie vor dem bislang vorgesehenen Zeitpunkt außer Dienst gestellt werden, kann der größere Teil der sonst für die Materialerhaltung notwendigen Ausgaben in der Größenordnung von etwa 300 Mio. DM eingespart werden.

32.1

Der Hubschrauber Alouette II mit der Typbezeichnung AL II-SE 3130 ist seit dem Jahre 1959 bei den Heeresfliegern der Bundeswehr eingesetzt. Zu den Aufgaben dieses Hubschraubertyps zählen Aufklärung und Luftbeobachtung, Verbindungsflüge sowie das Führen aus der Luft. Der Hubschrauber wird daneben auch für Schulungszwecke verwendet. Von den ehemals eingeführten 247 Stück waren Ende des Jahres 1989 noch 146 in Gebrauch, davon 108 als Verbindungs- und Beobachtungshubschrauber. Der Bestand an Verbindungs- und Beobachtungshubschraubern liegt um 17 Hubschrauber über dem vom Bundesminister festgelegten Bedarf.

Die Alouette II ist ein einmotoriger Hubschrauber, in dem der Hubschrauberführer und bis zu vier Passagiere Platz finden. Es sind nur Flüge unter Sichtflugbedingungen möglich.

Für Aufklärung, Beobachtung und Führen aus der Luft sind die Insassen des Hubschraubers allein auf Sichtflugbedingungen angewiesen. Eine Bewaffnung für den Selbstschutz besteht nicht.

Weil die Alouette II in Auslegung und Leistung nicht mehr den Forderungen des Bedarfsträgers entsprach, plante der Bundesminister bereits im Jahre 1972 die Ablösung dieses Hubschraubers. Für die Nachfolge beschaffte er in einem ersten Los zwischen den Jahren 1979 und 1984 100 Hubschrauber des Baumusters Bo 105 M.

Nach der jetzigen Planung des Bundesministers sollen die Alouette II-Hubschrauber bis Ende der 90er Jahre in Dienst gehalten werden, und zwar bis der Panzerabwehrhubschrauber der zweiten Generation eingeführt ist und damit Panzerabwehrhubschrauber der ersten Generation (Baumuster Bo 105 P) für andere Aufgaben frei werden.

Nach dem Preisstand des Jahres 1989 werden allein für die Materialerhaltung der 108 Verbindungs- und Beobachtungshubschrauber des Musters Alouette II bis zum Jahre 2000 etwa 300 Mio. DM aufgewendet werden müssen.

32.2

Nach Ansicht auch des Bundesministers kann das Hubschraubermuster Alouette II die im Verteidigungs- und Spannungsfall auf die Heeresflieger zukommenden Aufgaben nicht mehr erfüllen. Zu den bereits im Jahre 1972 durch den Bundesminister festgestellten Mängeln kommt aus heutiger Sicht das Fehlen von Sensoren, modernen Führungs- und Übertragungsmitteln und einer Bewaffnung noch hinzu.

Im Hinblick darauf sowie auf die hohen Ausgaben für die Materialerhaltung hat der Bundesrechnungshof vorgeschlagen, der Bundesminister möge prüfen, ob der Bestand an Verbindungs- und Beobachtungshubschraubern des Musters Alouette II bereits früher, möglichst sofort, verringert werden könne.

32.3

Der Bundesminister stimmt in der Beurteilung der Mängel des Musters Alouette II mit dem Bundesrechnungshof überein. Nach seinen Zielvorstellungen zur Neustrukturierung der Luftbeweglichkeit des Heeres werde die ausschließliche Rolle als Verbindungs- und Beobachtungshubschrauber an Bedeutung verlieren. Für den Aufgabenverbund „Verbindungsflüge, Aufklärung, Führung" sei die Alouette II auch im Frieden nicht mehr geeignet und deshalb in den Zielvorstellungen nicht vorgesehen.

Gleichwohl und trotz eines Überbestandes von 17 Alouette II hatte der Bundesminister zunächst die Möglichkeit ausgeschlossen, bis zum Jahre 1995 den Bestand dieses Hubschraubertyps zu verringern. Erst danach wollte er mit der „Ausphasung" beginnen und bis zum Zulauf der Panzerabwehrhubschrauber der zweiten Generation nur noch so viele Alouette II in Dienst halten, wie er zur Lizenzerhaltung der Hubschrauberführer benötige. Nach Ankündigung der Bemerkung hat sich der Bundesminister bereit erklärt, mit der Aussonderung schon im Jahre 1991 zu beginnen und bis Ende 1995 jährlich acht Hubschrauber aus dem Bestand zu nehmen. Unter Berufung auf die Heeresstruktur 2000 will er mit dem Abbau nicht weiter gehen, sondern für eine nicht näher bezeichnete Übergangszeit 80 Alouette II in Dienst halten. Im Jahre 1996 solle eine erneute Überprüfung mit dem Ziel einer Erhöhung der Aussonderungsrate stattfinden.

32.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes berücksichtigt der Bundesminister das Verhältnis zwischen Mittelaufwand für die Materialerhaltung der Hubschrauber des veralteten Musters Alouette II und dessen Nutzen nicht ausreichend. Für ihren eigentlichen Zweck im Verteidigungsfall sind die Hubschrauber nicht mehr brauchbar. Ihre weitere Nutzung verursacht jedoch einen hohen Aufwand. Der Bundesminister beruft sich auch zu Unrecht auf die Heeresstruktur 2000, denn in ihr ist die Aussonderung der Alouette II — zumindest in der Rolle als Verbindungs- und Beobachtungshubschrauber — bis zum Jahre 1995 vorgesehen und ein Bedarf von 245 Hubschraubern für Führung, Aufklärung, Verbindung, Beobachtung und Kampf genannt, zu dessen Deckung 305 Hubschrauber des Musters Bo 105 M (Verbindungs- und Beobachtungshubschrauber) und Bo 105 P (Panzerabwehrhubschrauber der ersten Generation) zur Verfügung stehen sollen. Die Begründung, Alouette II-Hubschrauber seien zur Erhaltung der Lizenzen der Hubschrauberführer nötig, ist angesichts des hohen Aufwands für die Materialerhaltung für die Alouette II und der Verfügbarkeit anderer Hubschraubermuster nicht stichhaltig. Im übrigen ist ihr entgegenzuhalten, daß Alouette II-Lizenzen für künftige fliegerisch wesentlich anspruchsvollere Hubschraubermuster nur von beschränktem Wert sein werden. Die unstreitig zurückgehenden Aufgaben der Verbindungs- und Beobachtungshubschrauber können — wie in der Heeresstruktur 2000 vorgesehen — in naher Zukunft außer durch die bereits vorhandenen Hubschrauber des Musters Bo 105 M durch die Panzerabwehrhubschrauber des Musters Bo 105 P in einer Doppelrolle wahrgenommen werden.

Der Bundesrechnungshof hält es weiterhin für geboten, die Materialerhaltungsausgaben für die Hubschrauber zu senken, indem die Verbindungs- und Beobachtungshubschrauber des Musters Alouette II rascher ausgesondert werden. Die Aussonderung könnte bis zum Jahre 1995 abgeschlossen sein, ohne daß zusätzliche Kosten an anderer Stelle verursacht werden. Der größere Teil des sonst für die Materialerhaltung entstehenden Aufwands in der Größenordnung von 300 Mio. DM würde vermieden.

33 Stillegung von vier Staffeln des Waffensystems Alpha-Jet
(verschiedene Kapitel und Titel)

33.0

Durch Stillegung von vier Staffeln des Waffensystems Alpha-Jet können laufende Ausgaben für Personal, Infrastruktur und Betrieb in Höhe von etwa 230 Mio. DM jährlich eingespart und Einnahmen durch die Verwertung von rd. 100 Flugzeugen erzielt werden.

33.1

Die Bundesrepublik Deutschland beschaffte in den Jahren 1978 bis 1983 gemeinsam mit Frankreich das Waffensystem Alpha-Jet. Die Luftwaffe erhielt für sieben Staffeln je 25 Flugzeuge. Das Waffensystem ist ein zweisitziges, zweimotoriges, strahlgetriebenes

Flugzeug ohne panzerbrechende Waffen, das mit drei Staffeln in erster Linie für Schulungszwecke genutzt wird. Als leichtes Erdkampfunterstützungsflugzeug für das Heer wird das Waffensystem mit vier Staffeln eingesetzt.

Das Waffensystem Alpha-Jet war ursprünglich als reines Schulflugzeug entworfen worden und wird bei der französischen Luftwaffe auch nur für diesen Zweck geflogen. Seine Eignung als Kampfflugzeug ist nach Auffassung der deutschen Luftwaffe nicht in dem durch die Bedrohung erforderlichen Umfang gegeben. Systeme zur Überlebenshilfe fehlen gänzlich und können nach Angaben der Luftwaffe auch nachträglich nicht in diese Flugzeuge eingebaut werden. Auf eine ursprünglich vorgesehene Kampfwertsteigerung wurde verzichtet. Das Heer hat erklärt, daß es das Waffensystem zur Unterstützung im Erdkampf nicht mehr benötige. Damit ist der militärische Auftrag für mindestens vier Staffeln entfallen. Die laufenden jährlichen Ausgaben für Personal, Infrastruktur und Betrieb von vier Staffeln (100 Flugzeugen) betragen etwa 230 Mio. DM (Ist-Ausgaben 1989). Eine Planung für die zukünftige Nutzung des Waffensystems, die der Bundesrechnungshof wiederholt angemahnt hat, steht seit dem Jahre 1987 aus.

33.2

Der Bundesrechnungshof hat im Hinblick auf den geschwundenen Nutzen des Waffensystems Alpha-Jet die Auffassung vertreten, daß die laufenden Ausgaben für Personal, Infrastruktur und Betrieb der für die Erdkampfunterstützung bestimmten vier Staffeln unwirtschaftlich sind und deshalb eingespart werden sollten. Rd. 100 Flugzeuge könnten ausgesondert werden. Darüber hinaus hat er um Prüfung gebeten, inwieweit auf die in erster Linie für Schulungszwecke eingesetzten Flugzeuge der drei übrigen Staffeln ebenfalls verzichtet werden könnte.

33.3

Der Bundesminister hat entgegnet, eine selbständige Gefechtsführung des Heeres bei der Panzerabwehr in die Tiefe des gegnerischen Raumes sei auch langfristig nicht zu verwirklichen. Daher bleibe die Forderung nach unmittelbarer Luftunterstützung und Gefechtsfeldabriegelung auf absehbare Zeit bestehen, das Einsatzkonzept für das Waffensystem Alpha-Jet gelte unverändert. Systeme zur Überlebenshilfe könnten sehr wohl nachträglich eingerüstet werden; dies sei nur wegen der Enge im Beschaffungstitel nicht einplanbar gewesen. Die vom Bundesrechnungshof angegebenen laufenden jährlichen Ausgaben seien zutreffend; allerdings könnten Kosten nicht anteilig zur Verringerung der Staffeln eingespart werden, weil die Fixkosten relativ hoch seien und Personal nicht in gleichem Umfang und zur gleichen Zeit freigesetzt werden könnte. Eine Verringerung der Staffeln verursache Standortdiskussionen, die zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht erwünscht seien. Es müsse bezweifelt werden, daß Einnahmen aus dem Verkauf der Flugzeuge erzielt werden könnten. Die Untersuchungen zur neuen Luftwaffenstruktur dauerten noch an. Entscheidungen dürften nach Abstimmung im Bündnis bis Ende 1990 getroffen werden.

33.4

Die Darlegungen des Bundesministers können nicht überzeugen und sein widersprüchliches Verhalten nicht aufklären. Der Bundesrechnungshof bestreitet nicht, daß die Forderung des Heeres nach unmittelbarer Luftunterstützung und Gefechtsfeldabriegelung noch besteht. Wie sich aus den aufgeführten Gründen ergibt, ist das Waffensystem Alpha-Jet hierzu leistungsmäßig jedoch nicht in der Lage. Deshalb hat das Heer erklärt, daß es im Erdkampf nicht benötigt werde. Dies wird auch durch die noch immer ausstehende neue Luftwaffenstruktur nicht zu ändern sein.

Es kann dahingestellt bleiben, ob die ursprüngliche Angabe der Luftwaffe, Systeme zur Überlebenshilfe könnten nachträglich nicht eingebaut werden, oder die gegenteilige Aussage des Bundesministers in seiner Erwiderung auf den Bemerkungsentwurf zutreffend ist. Jedenfalls dürften die erforderlichen Haushaltsmittel hierfür, die bereits bisher nicht „einplanbar" gewesen waren, mit zunehmendem Altern des Waffensystems noch weniger zur Verfügung gestellt werden.

Der Bundesrechnungshof hat die möglichen Einnahmen durch Verkauf oder anderweitige Verwertung der 100 Flugzeuge nicht beziffert. Der Bundesminister müßte sich bei einer entsprechenden Entscheidung bemühen, Abnehmer zu finden. Solange er solche Bemühungen nicht unternommen hat, sind seine Zweifel an einer möglichen Verwertung lediglich Vermutungen. In erster Linie geht es dem Bundesrechnungshof jedoch um die Einsparung der laufenden Ausgaben.

33.5

Dem Bundesrechnungshof ist bewußt, daß eine Entscheidung in dem von ihm vorgeschlagenen Sinn nicht unverzüglich zu einer Einsparung aller laufenden Ausgaben führen kann. Je früher jedoch eine solche Entscheidung getroffen wird, um so schneller lassen sich auch Einsparungen in beachtlicher Höhe erzielen. In Anbetracht der Haushaltslage des Bundes und der Notwendigkeit zu Einsparungen müssen auch Standortdiskussionen in Kauf genommen werden. Sie dürfen ein wirtschaftliches Handeln letztlich nicht verhindern.

34 Durchführung von Auslandsbaumaßnahmen der Stationierungsstreitkräfte

34.0

Seit mehr als zehn Jahren führen zwei Landesbauverwaltungen im Namen des Bundes — zum Teil im Auftrag des Bundesministers, überwiegend aber ohne Abstimmung mit diesem — Baumaßnahmen im Ausland mit einem Auftragswert von insgesamt mehr als 100 Mio. DM für die Stationierungsstreitkräfte der Vereinigten Staaten von Amerika durch. Sie wandten dabei Verwaltungsabkommen an, die ausschließlich für Baumaßnahmen im Inland gelten. Der Bundesminister und die Landesbauverwaltungen haben zudem versäumt, eine kostendeckende Entschädigung für die dem Bund bei der Durchführung dieser Maßnahmen entstehenden Verwaltungskosten sicherzustellen.

34.1

34.1.1

Die deutsche Bauverwaltung führt für die Stationierungsstreitkräfte der Vereinigten Staaten von Amerika (Stationierungsstreitkräfte) auf deren Antrag Baumaßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland aus. Die Maßnahmen vollziehen die Landesbauverwaltungen im Namen des Bundes. Der Bund erstattet den Ländern die dabei entstehenden Verwaltungskosten. Die Stationierungsstreitkräfte leisten dem Bund für diese Kosten einen Entschädigungsbeitrag, während sie die Baukosten in voller Höhe tragen. Grundlage für dieses Verfahren sind Abkommen, die die Stationierungsstreitkräfte in den Jahren 1956 (Dollarbaukontrakt — DBK —) und 1982 (Auftragsbautengrundsätze — ABG —) mit der Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen haben.

34.1.2

Obwohl die Abkommen ausschließlich für Baumaßnahmen innerhalb der Bundesrepublik Deutschland gelten, waren der Bundesminister und zwei Landesbauverwaltungen mehreren Anträgen der Stationierungsstreitkräfte nachgekommen, Baumaßnahmen im Ausland auf der Grundlage dieser Abkommen durchführen zu lassen. Der Bundesminister beauftragte z. B. im Jahre 1979 eine Landesbauverwaltung, auf einem türkischen Flugplatz der Stationierungsstreitkräfte eine Feuerlöschanlage für 160 000 DM zu errichten. Der Bundesminister hatte eine „Bautechnische Arbeitsgruppe" bei einer Oberfinanzdirektion eingerichtet, die die Abwicklung aller Baumaßnahmen nach dem Dollarbaukontrakt überwachen und dem Bundesminister neue Aufträge und Änderungen der Aufträge (sogenannte Modifikationen) von wesentlicher finanzieller Bedeutung vorlegen sollte.

Bis April 1988 wurde jedoch eine Vielzahl weiterer Baumaßnahmen auf türkischen Liegenschaften der Stationierungsstreitkräfte im Namen des Bundes von der Arbeitsgruppe veranlaßt und von der Landesbauverwaltung abgewickelt. Sie wurden als „Modifikationen" des Ursprungsauftrages dargestellt und hatten einen Auftragswert von insgesamt rd. 23 Mio. DM. Entgegen der Weisung des Bundesministers legte die Arbeitsgruppe ihm keine dieser „Modifikationen" vor.

Zusätzlich übernahm die Landesbauverwaltung seit dem Jahre 1983 unmittelbar von den Stationierungsstreitkräften Aufträge für weitere Baumaßnahmen in der Türkei sowie in Marokko in Höhe von rd. 80 Mio. DM. Auch von dieser Auslandsbautätigkeit erhielt der Bundesminister keine Kenntnis, weil die Landesbauverwaltung seine in den Auftragsbautengrundsätzen geregelte Zuständigkeit umging.

Ab Mai 1985 übernahm eine weitere Landesbauverwaltung Aufträge der Stationierungsstreitkräfte in Spanien, England und Marokko. Sie wandte dabei ebenfalls das ausschließlich für das Inland geltende Abkommen von 1982 (ABG) an. Das gesamte Auftragsvolumen betrug rd. 10 Mio. DM. Auch über diese Aufträge war der Bundesminister nicht unterrichtet.

34.1.3

Der von den Stationierungsstreitkräften für die Abwicklung der Baumaßnahmen durch die deutschen Stellen zu zahlende Entschädigungsbeitrag deckt bei den von den Abkommen erfaßten Inlandsbaumaßnahmen die vom Bund zu tragenden in der Regel erheblich höheren Verwaltungskosten nicht ab. Inwieweit die nach den gleichen Abkommen für die Auslandsbaumaßnahmen vereinbarten Verwaltungskostenentschädigungen kostendeckend waren, konnten die Bauverwaltungen nicht nachweisen.

34.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet:

— Der Bundesminister habe das Verwaltungsabkommen mit den Stationierungsstreitkräften selbst unzutreffend angewandt, indem er es auf Auslandsbaumaßnahmen ausgedehnt habe. Zudem habe er versäumt, für die Auslandsbautätigkeit eine kostendeckende Entschädigung sicherzustellen.

— Der Bundesminister sei seiner Fachaufsicht nicht genügend nachgekommen, weil er die Abwicklung der von ihm übernommenen Auslandsaufträge an eine Arbeitsgruppe delegiert habe, ohne deren jahrelange Tätigkeit ausreichend zu überwachen. Infolgedessen habe die Arbeitsgruppe ohne sein Wissen diese Auslandsbautätigkeit wesentlich ausgeweitet. Darüber hinaus habe er auch die Landesbauverwaltungen nicht ausreichend überwacht, obwohl er für die Anwendung der Verwaltungsabkommen mit den Stationierungsstreitkräften zuständig sei.

— Die betroffenen Landesbauverwaltungen hätten die ihnen nach den Verwaltungsabkommen zustehenden Kompetenzen überschritten und eigenmächtig Vereinbarungen mit den Stationierungsstreitkräften über die Durchführung von Baumaßnahmen im Ausland getroffen.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister sowie den für Grundsatzfragen der Verwaltungsabkommen zuständigen Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau aufgefordert, das bisherige Verwaltungshandeln unverzüglich abzustellen, eine ordnungsgemäße Abwicklung der laufenden Auslandsbaumaßnahmen sicherzustellen und gegebenenfalls ein regelgerechtes Verfahren für derartige Maßnahmen mit den Gaststreitkräften zu vereinbaren.

34.3

Der Bundesminister hat eingeräumt, daß die Durchführung der Auslandsbauaufträge unzulässig war. Er habe sie nur „ausnahmsweise" ausführen lassen. Eine den Ausnahmefall begründende Erklärung gab er nicht. Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat dazu erklärt, daß ihm „zwingende Gründe für die in Rede stehende Auslandstätigkeit der deutschen Bauverwaltung nicht bekannt" seien.

Der Bundesminister hat weiter mitgeteilt, es seien „in sich abgeschlossene Begutachtungs- und Planungsarbeiten" und „in geringem Umfang" Bauleitungstätigkeiten vorgesehen gewesen, weshalb er davon habe ausgehen können, daß die von den Stationierungsstreitkräften an den Bund geleistete Entschädigung kostendeckend sei.

Der Bundesminister hat die Anwendung der Verwaltungsabkommen mit den Stationierungsstreitkräften auf Auslandsbauvorhaben für unzulässig erklärt und inzwischen die Landesbauverwaltungen angewiesen, künftig solche Aufträge ausländischer Streitkräfte nicht als Bundesbaumaßnahmen zu übernehmen.

Zu den Vorhaltungen der unzureichenden Fachaufsicht hat sich der Bundesminister nicht geäußert.

Die Landesbauverwaltungen haben zugesichert, die aufgrund der Beanstandungen des Bundesrechnungshofes ergangenen Weisungen des Bundesministers zu beachten. Zu den von ihnen getroffenen Vereinbarungen über die Verwaltungskostenentschädigung haben sie lediglich die Vermutung geäußert, daß dem Bund kein Schaden entstanden sein dürfte, weil die Auslandsbaumaßnahmen geringere Verwaltungskosten verursachten als Regelbaumaßnahmen im Bundesgebiet.

34.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Beanstandung, daß der Bundesminister eine kostendeckende Entschädigung für den Verwaltungsaufwand nicht sichergestellt hat. Eine Vermutung, daß dem Bund kein Schaden entstanden sein dürfte, kann einen Nachweis der Kostendeckung nicht ersetzen. Nachdem der Bundesminister bereits bei vorangegangenen vergleichbaren Auslandsbaumaßnahmen Kenntnis von erheblichen, nicht sachgerechten Auftragserweiterungen erhalten hatte, konnte er nicht von in sich abgeschlossenen Begutachtungs- und Planungsarbeiten sowie geringfügiger Bauleitungstätigkeit ausgehen.

Im übrigen hätte die Kenntnis von diesen Auftragserweiterungen Anlaß zu verstärkter Fachaufsicht sein müssen.

34.5

Der Bundesrechnungshof wird die Klärung der offenen Grundsatzfragen bei Auslandsbauten der Stationierungsstreitkräfte durch die zuständigen Ressorts verfolgen. Er erwartet, daß der Bundesminister seine Fachaufsicht verstärkt wahrnimmt, um die laufenden Auslandsvorhaben sachgerecht und kostendeckend zu Ende zu führen und sicherzustellen, daß die Verwaltungsabkommen mit den Stationierungsstreitkräften künftig nach Inhalt, Wortlaut und Verfahren exakt eingehalten werden.

Bundesminister für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit
(Einzelplan 15)

35 Anpassung der Kostenverordnungen des Paul-Ehrlich-Instituts
(Kapitel 15 06)

35.0

Das Paul-Ehrlich-Institut hat erst zwei Jahre, nachdem der Deutsche Bundestag eine Bemerkung des Bundesrechnungshofes zur Änderung einer Kostenverordnung für die Amtshandlungen des Instituts zustimmend zur Kenntnis genommen hatte, diese Verordnung geändert. Für den Bereich der Tierarzneimittel steht eine Anpassung noch aus.

35.1

Das Paul-Ehrlich-Institut (Institut), eine Bundesoberbehörde, hat für seine Entscheidungen über die Zulassung von Arzneimitteln, die Freigabe von Chargen sowie für andere Amtshandlungen nach dem Arzneimittelgesetz und dem Tierseuchengesetz Gebühren zu erheben. Zusätzlich hat das Institut Ersatz seiner Auslagen zu verlangen.

Der Bundesrechnungshof hatte in seinen Bemerkungen 1987 (Drucksache 11/872 Nr. 35) beanstandet, daß die Kostenverordnung für Amtshandlungen des Instituts nach dem Arzneimittelgesetz vom 20. Oktober 1981 (PEI-Kostenverordnung) der Kostenentwick-

lung nicht angepaßt worden war. Der Deutsche Bundestag hatte die Bemerkung im Jahre 1988 zustimmend zur Kenntnis genommen (Plenarprotokoll 11/85 S. 5751—5766 i. V. m. Drucksache 11/2443 zu Nr. 35). Aus der Änderung erwartete der Bundesminister Mehreinnahmen in Höhe von jährlich rd. 1 Mio. DM. Im Jahre 1990 änderte der Bundesminister die PEI-Kostenverordnung.

Die Kostenverordnung für Amtshandlungen nach § 17c des Tierseuchengesetzes (Tierimpfstoff-Kostenverordnung) vom 29. Juli 1980 (BGBl. I S. 1148) wurde nicht angepaßt. Dadurch dauern Einnahmeverluste an, die der Bundesrechnungshof allein für das Jahr 1990 auf etwa 500 000 DM schätzt.

35.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß der Bundesminister die Änderungen der PEI-Kostenverordnung nur zögerlich behandelt hat.

Der Bundesrechnungshof hat ferner beanstandet, daß der Bundesminister im Rahmen seiner haushaltsmäßigen Verantwortung und der Fachaufsicht über das Institut nicht dafür gesorgt hat, daß der für den Erlaß der Tierimpfstoff-Kostenverordnung zuständige Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten die Gebühren anhebt.

35.3

Der Bundesminister hat erwidert, die Verzögerungen seien dadurch entstanden, daß im Zusammenhang mit der „vordringlichen Bearbeitung des 3. Änderungsgesetzes zum Arzneimittelgesetz" zunächst eine andere, nämlich die Kostenverordnung „für die Zulassung von Arzneimitteln durch das Bundesgesundheitsamt" habe bearbeitet werden müssen. Unmittelbar im Anschluß an deren Inkrafttreten seien die Arbeiten zur Änderung der PEI-Kostenverordnung aufgenommen worden. Daneben hätten Meinungs- und Interessengegensätze zwischen den am Erlaß der Kostenverordnung beteiligten Ressorts zu weiteren Verzögerungen geführt. Zusätzlich seien umfangreiche Stellungnahmen zu Gegenvorstellungen beteiligter Interessenverbände erforderlich gewesen, die die Änderung weiter verzögert hätten.

Zur Tierimpfstoff-Kostenverordnung hat der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten erklärt, er werde diese demnächst ändern.

35.4

Der Bundesrechnungshof hat nicht beanstandet, daß der Bundesminister Arbeiten im Zusammenhang mit der Änderung des Arzneimittelgesetzes vorrangig betrieben hat. Diese waren allerdings bereits im Jahre 1987 abgeschlossen, also drei Jahre vor dem Erlaß der PEI-Kostenverordnung. Der Bundesrechnungshof verkennt auch nicht, daß Abstimmungsschwierigkeiten aufgetreten sind. Er weist aber darauf hin, daß die Änderungen in kürzerer Zeit hätten bewirkt werden können.

35.5

Die beteiligten Bundesminister sollten Maßnahmen ergreifen, damit die Tierimpfstoff-Kostenverordnung unverzüglich geändert wird.

Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
(Einzelplan 16)

36 Ausgaben für Ressortforschung zum Umweltschutz
(Kapitel 16 02 Titel 532 07 u. a.)

36.0

Der Bundesminister setzt erhebliche Mittel für die Ressortforschung ein. Das Verfahren des Bundesministers zur Forschungsplanung, zur Durchführung und zur Auswertung der Ergebnisse ist verbesserungsbedürftig. Eine zugesagte Neuregelung steht aus. Bei der Prüfung abgeschlossener Vorhaben bestehen erhebliche Rückstände. Es ist nicht gewährleistet, daß die Bundesmittel mit dem größtmöglichen Nutzen zur sachgemäßen Erfüllung der Fachaufgaben eingesetzt werden.

36.1 Vorbemerkung

Der Bundesminister betreibt Ressortforschung auf dem Gebiet des Umweltschutzes. Die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel in Höhe von rd. 70 Mio. DM (1990) hat er dem Umweltbundesamt übertragen. Diesem obliegt die wissenschaftliche Betreuung und verwaltungsmäßige Abwicklung der Ressortforschung sowie die Unterstützung des Bundesministers bei der Umsetzung der Ergebnisse.

Der Bundesrechnungshof führte beim Bundesminister und beim Umweltbundesamt Erhebungen durch, die sich auf 21 Forschungsvorhaben mit einem Gesamtvolumen von rd. 14 Mio. DM erstreckten.

36.2 Jährliche Forschungsplanung

36.2.1

Das Umweltbundesamt entwirft jährlich in Abstimmung mit den Fachreferaten des Bundesministeriums einen Plan über die im folgenden Haushaltsjahr zu verwirklichenden Forschungsvorhaben. Der Bundesminister genehmigt und veröffentlicht den Plan. Forschungseinrichtungen und Wissenschaftler sollen so die Gelegenheit erhalten, ihr Interesse an der Bearbeitung der ausgewiesenen Themen anzuzeigen. Aus der Resonanz gewinnt der Bundesminister eine Über-

sicht über die Stellen, die sich mit den angesprochenen Fragen befassen.

Bis einschließlich 1988 wurde der Plan erst im Herbst des Geltungsjahres veröffentlicht.

36.2.2

Der Bundesrechnungshof hat die späte Bekanntgabe beanstandet. Der Plan muß den Leistungsanbietern so früh wie möglich zugänglich gemacht werden, damit ein umfassender Ideen- und Preiswettbewerb stattfinden kann.

36.2.3

Der Bundesminister hat zugesagt, spätestens zu Beginn des betreffenden Haushaltsjahres einen ausführungsreifen Plan zu veröffentlichen.

36.2.4

Dieses Ziel ist noch nicht erreicht. Der Bundesminister hat zwar den Plan 1989 am 28. Februar 1989, den Plan 1990 aber wegen „unvorhergesehenen Forschungsbedarfs" erst am 30. April 1990 veröffentlicht. Der Bundesrechnungshof hält eine weitere Beschleunigung für geboten und möglich. Unvorhergesehenen Forschungsbedarf kann der Bundesminister — wie in den Vorjahren — außerhalb des Plans abwickeln.

36.3 Projektbearbeitung

36.3.1

Der Bundesrechnungshof hat bei mehreren Projekten festgestellt, daß die Dokumentation der maßgebenden Entscheidungsgrundlagen für alle Phasen des Planungs- und Vollzugsverfahrens Mängel aufwies. Es war daher nicht nachvollziehbar, ob der Bundesminister pflichtgemäß geprüft hatte, ob die Projekte geeignet und erforderlich waren, ihm Informationen zur sachgemäßen Erfüllung der Ressortaufgaben zu liefern.

Insbesondere fehlten aktenkundige Darlegungen über

- die Ermittlung der bereits vorliegenden Erkenntnisse zum jeweiligen Problem,
- den zusätzlichen Erkenntnisbedarf,
- die Abgrenzung des notwendigen Bundesinteresses gegenüber den Interessen anderer Aufgabenträger,
- Inhalte und Umfang der von den Anbietern erwarteten Leistungen,
- die wirtschaftlichste Finanzierungsart,
- die Überwachung der Vorhabendurchführung,
- die Auswertung der Forschungsergebnisse und deren Umsetzung.

36.3.2

Der Bundesrechnungshof hat dies beanstandet. Er sieht die ungenügende Dokumentation der für jedes Projekt notwendigen Erwägungen, Prüfungen und Entscheidungen als unzureichend für den erforderlichen Nachweis der zweckentsprechenden und wirtschaftlichen Verwendung der Bundesmittel an. Das schriftliche Niederlegen der Entscheidungsgrundlagen zwingt zu einer genauen Auseinandersetzung mit den Projektinhalten. Dies ist eine unerläßliche Voraussetzung für wirtschaftliches Handeln.

Dokumentationsmängel erschweren auch die Wahrnehmung der Überwachungsaufgaben des Umweltbundesamtes bei der Abwicklung der Vorhaben, die Fachaufsicht des Bundesministers und die Finanzkontrolle. Außerdem ist der Übergang der Bearbeitung auf andere Personen bei diesem Verfahren mit erheblichen Informationsverlusten und Erfahrungseinbußen verbunden.

36.3.3

Der Bundesminister hat eingeräumt, die Dokumentation habe bei einzelnen Vorhaben „zu wünschen übrig gelassen". Dies habe aber nicht dazu geführt, daß es an den notwendigen Voraussetzungen für die sachgerechte Einleitung und Abwicklung der Ressortforschung gemangelt habe. Das erhebliche Bundesinteresse habe — wie im Prüfungsverfahren nachträglich vorgetragen worden sei — in allen Fällen vorgelegen.

Um das Verfahren zu verbessern, hatte der Bundesminister bereits für den Herbst 1988 eine „Arbeitsanweisung für die Planung und Ausführung der Ressortforschung" in seinem Geschäftsbereich angekündigt. Seitdem hat er jedoch nur eine Teilregelung zur Verbesserung der Auswertung der Ergebnisse der Forschungsvorhaben und der Erfolgskontrolle in Kraft gesetzt.

36.3.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Kritik fest. Die ungenügende Aufbereitung der Entscheidungsgrundlagen in den Akten ist nicht nur ein formaler Mangel, sondern auch ein Indiz für eine unvollkommene inhaltliche Auseinandersetzung mit den Forschungsprojekten in der Vorbereitungsphase. Ferner behindert sie eine sachgerechte Erfolgsbewertung.

Es ist daher erforderlich, daß der Bundesminister die von ihm in Aussicht genommenen Regelungen unter Berücksichtigung der aufgezeigten Mängel alsbald vollständig erläßt, um die Abwicklung der Forschungsprojekte zu verbessern.

36.4 Kontrolle der Forschungsvorhaben

36.4.1

Das Umweltbundesamt vergibt Forschungsvorhaben durch Aufträge oder durch Bewilligung von Zuwendungen. Ihm obliegt die Überwachung des Mitteleinsatzes, die Auswertung der Forschungsergebnisse sowie die Prüfung der von den Forschungsnehmern vorzulegenden Nachweise.

Das Umweltbundesamt war mit der Prüfung der Nachweise im Rückstand. Zum 31. März 1987 fehlte die Prüfung für 121 Vorhaben mit einem Mittelvolumen von rd. 24 Mio. DM, deren Abschluß bis zu sechs Jahre zurücklag.

36.4.2

Der Bundesrechnungshof hat die verzögerte Bearbeitung beanstandet. Die Kontrolle der Forschungsvorhaben ist eine unverzichtbare Voraussetzung zur Sicherung des größtmöglichen Nutzens der eingesetzten Mittel. Außerdem sind mögliche Rückforderungen aus Zuwendungen gefährdet, wenn die nach §§ 48 Abs. 4, 49 Abs. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz für Widerruf oder Rücknahme von Verwaltungsakten geltende Frist unbeachtet bleibt. Nach diesen Vorschriften sind Widerruf oder Rücknahme nur innerhalb eines Jahres seit dem Zeitpunkt der Kenntnisnahme der den Widerruf oder die Rücknahme begründenden Tatsachen zulässig. Der Bundesrechnungshof hat deshalb auf die Notwendigkeit hingewiesen, schon bei der Planung und Bewilligung von Forschungsvorhaben das erforderliche Personal für alle Bearbeitungsphasen einzuteilen.

36.4.3

Der Bundesminister hat die Beanstandung anerkannt und das Umweltbundesamt am 22. November 1988 angehalten, die Rückstände abzubauen und über die Maßnahmen zu deren Verringerung regelmäßig zu berichten. Dennoch sind die Rückstände weiter angewachsen. Am 31. März 1989 waren 329 beendete Vorhaben und am 31. Dezember 1989 370 Vorhaben noch nicht abschließend geprüft.

Das Umweltbundesamt, dem mit dem Bundeshaushalt 1990 zwei neue Planstellen für die verwaltungsmäßige Betreuung von Forschungsvorhaben bewilligt worden sind, geht davon aus, daß bis zum Jahresende 1990 alle Rückstände aufgearbeitet werden können.

36.4.4

Der Bundesminister wird sicherzustellen haben, daß die Rückstände innerhalb des vorgesehenen Zeitraums abgebaut werden.

36.5

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
(Einzelplan 25)

37 Baumaßnahmen für den Deutschen Bundestag; Neubauten an der Kurt-Schumacher-Straße in Bonn
(Kapitel 25 04 Titel 714 01)

37.0

Die im Bau befindlichen Untergeschosse der Neubauten für den Deutschen Bundestag an der Kurt-Schumacher-Straße in Bonn sind zu groß geplant worden. Wenn die Bundesbauverwaltung ihren Aufgaben bei der Überwachung, Prüfung und Genehmigung der Planung in dem gebotenen Umfang nachgekommen wäre, hätte auf den Bau des vierten Untergeschosses verzichtet werden können. Dadurch wären Baukosten in Höhe von rd. 20 Mio. DM eingespart worden.

Auf Anregung des Bundesrechnungshofes wurde die Planung nachträglich wenigstens insoweit verbessert, als anstelle nicht erforderlicher Pflanzschächte und Zufahrtswege mindestens 6 000 m² Lagerflächen und 50 Pkw-Einstellplätze geschaffen werden.

37.1

Für den Deutschen Bundestag sollen an der Kurt-Schumacher-Straße in Bonn Neubauten mit sechs Ober- und vier Untergeschossen errichtet werden, deren Hauptnutzfläche insgesamt rd. 54 200 m² beträgt. Die Baukosten wurden im Jahre 1989 mit rd. 640 Mio. DM veranschlagt.

Nach einem Planungswettbewerb, der auf der Grundlage des Raumbedarfsplanes der Bundestagsverwaltung aus dem Jahre 1982 ausgelobt worden war, erhielt der mit dem 1. Preis ausgezeichnete Architekt im Jahre 1984 von der für die Durchführung des Bauvorhabens zuständigen Bundesbaudirektion den Auftrag, die Haushaltsunterlage—Bau— aufzustellen. Da der Raumbedarfsplan unvollständig war und zusätzliche Nutzerforderungen erhoben wurden, mußten die Planungvorgaben mehrmals im Zusammenwirken zwischen dem Deutschen Bundestag als dem künftigen Nutzer, dessen Verwaltung, der Bundesbauverwaltung und dem Architekten geändert und ergänzt werden.

Innerhalb der Bundesbaudirektion nahm das zuständige Sachgebiet die dem Amt obliegenden Aufgaben, insbesondere die Überwachung der Planung des Architekten und der Ingenieure, zunächst ohne zusätzli-

ches Personal wahr; seit Juli 1985 wurde das Sachgebiet schrittweise um drei Bedienstete vergrößert, die ausschließlich für die Neubauten an der Kurt-Schumacher-Straße zur Verfügung standen. Nachdem der Bundesminister die Entwurfsplanung mit der Haushaltsunterlage—Bau— im November 1986 genehmigt hatte, richtete er im Juli 1987 bei der Bundesbaudirektion für die Abwicklung der Neubauten ein zusätzliches Sachgebiet ein, dessen Personalausstattung er stufenweise bis auf elf Bedienstete aufbaute.

Die Ausführungsplanung sah vor:

- Die innerhalb des Neubaukomplexes vorgesehenen Bäume und Sträucher sollten überwiegend in sogenannte Wurzelgründe gepflanzt werden, d. h. in Pflanzschächte, die durch ein Erdgeschoß und alle vier Untergeschosse bis auf die Gründungssohle reichen.
- Die überwiegend im oberen Erdgeschoß befindlichen Läden und die übrigen Serviceeinrichtungen sollten vom vierten Untergeschoß aus beliefert werden, wobei die von schweren Lkw mit Anhängern und Sattelschleppern über eine Zufahrtsrampe in das vierte Untergeschoß gebrachten Güter von dort mit Lastenaufzügen zum Abnehmer transportiert werden sollten.
- Die für die Gebäudetechnik vorgesehenen Flächen sollten einen Anteil an der Gesamtfläche ausmachen, der deutlich über Vergleichswerten von Gebäuden mit sehr hoher Technikausrüstung lag.

Im Oktober 1989 wurde mit dem Aushub der Baugrube begonnen.

37.2

Der Bundesrechnungshof hat im Sommer 1989 die Ausführungsplanung geprüft und dabei insbesondere festgestellt, daß die Planung der Wurzelgründe, der Anlieferung mit Lkw im vierten Untergeschoß und der Technikflächen in den Untergeschossen nicht dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit entsprach, der bei Baumaßnahmen des Bundes zu beachten ist. Nach seiner Auffassung hätte das Bauprogramm in den Untergeschossen von vornherein auf einer erheblich geringeren Fläche verwirklicht werden können, weil bei Wegfall der Wurzelgründe unterhalb des ersten Erdgeschosses rd. 15 000 m^2, bei Verzicht auf die Lkw-Zufahrt und bei Verlegung der Anlieferung vom vierten in das zweite Untergeschoß rd. 5 400 m^2 sowie bei der Verringerung der Technikflächen auf den notwendigen Umfang rd. 4 600 m^2 als zusätzliche Nutzflächen zur Verfügung gestanden hätten. Danach wäre zumindest der Bau des rd. 18 750 m^2 großen vierten Untergeschosses entbehrlich gewesen. Die Baukosten hätten um etwa 20 Mio. DM (rd. 1 100 DM/m^2) gesenkt werden können.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß weder die Bundesbaudirektion bei der Überwachung der Leistungen der beauftragten Planungsbüros und bei der Prüfung der Haushaltsunterlage—Bau— noch der Bundesminister bei deren Genehmigung die Unwirtschaftlichkeit der Planung der Untergeschosse festgestellt und den Architekten zur Änderung seiner Planung veranlaßt haben.

Eine wesentliche Ursache hierfür hat der Bundesrechnungshof in der ungenügenden personellen Besetzung des zuständigen Sachgebietes der Bundesbaudirektion während der Planungsphase vor der Genehmigung der Haushaltsunterlage—Bau— gesehen. In dieser Phase, in der die grundlegenden Planungsentscheidungen fallen, hätte die Bundesbaudirektion — gegebenenfalls durch personelle Schwerpunktbildung — die Planung des Architekten wirkungsvoll überwachen müssen. Gerade weil die Planungsanforderungen während dieser Phase mehrmals geändert und erweitert wurden, hätten die Planungsentscheidungen des Architekten in dieser Zeit nur mit einem verstärkten Personaleinsatz qualifiziert begleitet und am Gebot der Wirtschaftlichkeit gemessen werden können. Dem Bundesminister ist vorzuhalten, daß er die notwendige personelle Verstärkung der Bundesbaudirektion erst nach der Genehmigung der Haushaltsunterlage—Bau— vorgenommen hat, als die vom Bundesrechnungshof beanstandeten Planungsentscheidungen bereits festgeschrieben waren.

Die Prüfungsergebnisse und Beanstandungen hat der Bundesrechnungshof der Bundesbauverwaltung noch vor Baubeginn vorgetragen.

37.3

Der Bundesminister hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zur Planung insoweit anerkannt, als er sie noch vor Beginn der Bauausführung umsetzen konnte. Er hat die folgenden Planungsänderungen veranlaßt:

- Die durch fünf Geschosse reichenden Wurzelgründe für Bäume und Sträucher fallen weg. Diese werden statt dessen in ein Stockwerk tiefe Pflanztröge gesetzt. Die darunter liegenden Geschoßflächen werden als zusätzlich nutzbare Flächen verwendet.
- Die Zufahrt zum vierten Untergeschoß wird nur noch für kleine Transportfahrzeuge ausgelegt.

Hierdurch werden mindestens 6 000 m^2 Lagerflächen und 50 Pkw-Einstellplätze zusätzlich geschaffen.

Der Bundesminister hat jedoch bestritten, daß das vierte Untergeschoß ganz hätte entfallen können, und eingewendet, der Bundesrechnungshof habe planerisch nicht nachgewiesen, daß das Bauprogramm tatsächlich in nur drei Untergeschossen unterzubringen gewesen sei. Die Baukosteneinsparung bei Wegfall des vierten Untergeschosses sei erheblich niedriger als 20 Mio. DM, weil die Aufwendungen für den Ausbau der Geschosse anstelle der Wurzelgründe dagegen aufgerechnet werden müßten. Ferner könnten durch den Wegfall der Wurzelgründe nur die bereits mit der nachträglichen Planungsänderung gewonnenen Flächen sinnvoll genutzt werden, während dies bei den weiteren rd. 7 000 m^2 wegen fehlender Erschließung oder aus konstruktiven Gründen nach dem vorliegenden Entwurf nicht möglich sei. Die Anliefe-

rung im vierten Untergeschoß sei Bestandteil des vom Deutschen Bundestag gebilligten Entwurfs und des städtebaulichen Konzeptes der Erschließung des Erweiterungsbaus über eine Zufahrt; diese Lösung sei auch sinnvoll, weil nur dort der Anlieferverkehr baulich vom hausinternen Sicherheitsbereich getrennt werden könne und weil zugleich die Möglichkeit der unterirdischen Anbindung an andere Parlamentsbauten geschaffen werde. Schließlich sei der Anteil der Technikflächen an der Gesamtfläche nicht überhöht, zumal die Neubauten wegen ihrer besonderen Zweckbestimmung und Größe eine überdurchschnittlich hohe gebäudetechnische Ausstattung erhalten.

Zur Personalsituation der Bundesbaudirektion hat der Bundesminister entgegnet, er habe sich von Anfang an um eine ausreichende personelle Besetzung des zuständigen Sachgebietes bemüht; er habe damit aber erst im Jahre 1987 Erfolg gehabt. Bis dahin habe die Bundesbaudirektion die ungenügende personelle Ausstattung durch erhöhten Einsatz weitgehend ausgleichen können. Einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen einer besseren personellen Ausstattung des zuständigen Sachgebietes und einer Verbesserung des Planungsergebnisses sehe er nicht. Der Bundesminister hat auf die besonderen Schwierigkeiten, insbesondere der Entscheidungsgänge, bei der Durchführung der Baumaßnahmen für den Deutschen Bundestag verwiesen; beispielsweise habe der Raumbedarfsplan entgegen den geltenden Regelungen in einem personalaufwendigen Verfahren parallel zur Planung weiterentwickelt werden müssen.

Nutzer gerechtfertigt werden, da dieser entsprechende Planungsanforderungen nicht erhoben hat. Dies gilt auch für das Argument, durch das vierte Untergeschoß könne die Möglichkeit einer unterirdischen Verbindung zu anderen Parlamentsgebäuden offengehalten werden, zumal hierfür keine konkrete Planung vorliegt.

Die vom Bundesrechnungshof herangezogenen Vergleichswerte zum Anteil der Technikflächen an der Gesamtfläche beziehen sich auf Gebäude mit sehr hoher Technikausrüstung. Der Anteil der Technikflächen der Erweiterungsbauten liegt jedoch noch deutlich über diesen Werten.

Schließlich übersteigen die wegen der Wurzelgründe, der Lkw-Anlieferung im vierten Untergeschoß und der überdimensionierten Technikzentralen unnötig geschaffenen oder nicht genutzten Flächen die Geschoßfläche des vierten Untergeschosses so erheblich, daß die Entbehrlichkeit des vierten Untergeschosses auch ohne eine konkrete Alternativplanung offenkundig ist.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes liegt die Ursache für die festgestellten Mängel in der ungenügenden Überwachung der Planung. Er führt dies auf die nicht ausreichende personelle Ausstattung des zuständigen Sachgebietes der Bundesbaudirektion während der Entwurfsplanung zurück, die auch nicht durch den „erhöhten Einsatz" der Bediensteten der Bundesbaudirektion ausgeglichen werden konnte.

37.4

Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes konnten zwar durch die im Jahre 1989 veranlaßten Planungsänderungen zu einem Teil noch berücksichtigt werden. Es bleibt aber zu beanstanden, daß — soweit die Feststellungen des Bundesrechnungshofes nicht berücksichtigt wurden — vermeidbare Kosten in erheblicher Höhe anfallen werden und daß die Planungsänderungen Mehraufwand verursacht haben.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, wonach bei einer von vornherein auf Wirtschaftlichkeit ausgerichteten Planung das vierte Untergeschoß hätte entfallen können. Dabei hätten konstruktive Nutzungsbeschränkungen vermieden, der Lieferverkehr vom hausinternen Sicherheitsbereich im zweiten Untergeschoß baulich getrennt und die ausreichende Erschließung aller Geschoßflächen sichergestellt werden können. Das städtebauliche Konzept der Erschließung über eine Zufahrtsstraße hätte damit ebenfalls verwirklicht werden können.

Da die Herstellung durchgehender Decken im Bereich der Wurzelgründe weniger kostet als die Herstellung der Schächte, mindert der „Ausbau der Geschosse anstelle der Wurzelgründe" den im übrigen unstreitigen Einsparungsbetrag von 20 Mio. DM nicht.

Die Unwirtschaftlichkeit der Planung, insbesondere der Anlieferung im vierten Untergeschoß, kann zudem nicht mit der Billigung der Planung durch den

37.5

Der Bundesminister sollte künftig Planungsaufträge nur dann erteilen, wenn sichergestellt ist, daß die Bauverwaltung personell so ausgestattet ist, daß sie insbesondere in der ersten Phase der Bauplanung diese im gebotenen Umfang überwachen und beeinflussen kann.

38 Zuwendungen an die Bauausstellung Berlin GmbH
(Kapitel 25 02 Titel 652 02)

38.0

Der Bundesrechnungshof hatte im Jahre 1983 über Mängel bei der Überwachung der vom Bund geförderten „Bauausstellung Berlin GmbH" berichtet. Der Bundesminister war daraufhin für die weitere Förderung unter „Beachtung strengster Maßstäbe und Auflagen" eingetreten. Bei einer Kontrollprüfung stellte der Bundesrechnungshof fest, daß der Bundesminister die zugesagte Überwachung unterlassen hatte und weitere Verstöße gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vorgekommen waren.

38.1

Der Bundesrechnungshof berichtete in den Bemerkungen 1983 (Drucksache 10/574 Nr. 35) über Mängel der Haushalts- und Wirtschaftsführung der vom Bundesminister geförderten Bauausstellung Berlin GmbH (Gesellschaft). In der Beratung im Rechnungsprüfungsausschuß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 26. Januar 1984 räumte der Bundesminister ein, „daß bei der Gesellschaft in ungewöhnlicher Weise gegen Vorschriften des Gesellschafts-, Haushalts- und Zuwendungsrechts verstoßen worden" sei. Er trat für eine weitere Förderung der Bauausstellung unter „Beachtung strengster Maßstäbe und Auflagen" ein. Der Rechnungsprüfungsausschuß äußerte die Erwartung, „daß die beteiligten Ministerien aus den vergangenen Fehlern Konsequenzen ziehen und die im Rahmen der Projektförderung vorgesehenen Mittel mit entsprechenden Auflagen versehen".

Der Bundesminister gewährte dem Land Berlin in den Jahren 1984 bis 1986 und abschließend 1987 weitere Zuwendungen in Höhe von insgesamt über 10 Mio. DM, die an die Gesellschaft weitergeleitet werden durften. Die Bauausstellung fand im Jahre 1987 statt. Seit dem 1. Januar 1988 befindet sich die Gesellschaft in Liquidation.

38.2

In einer Kontrollprüfung stellte der Bundesrechnungshof im Jahre 1988 z. B. folgendes fest:

38.2.1

Der Bundesminister übte das ihm in den Zuwendungsverträgen eingeräumte Recht zu örtlichen Erhebungen und Prüfungen nie aus.

Der Bundesminister begründete diese Unterlassung damit, daß seine Personalkapazität für eine solche Prüfung nicht ausgereicht und die unterbliebene örtliche Prüfung im übrigen nicht zu Rechtsnachteilen für den Bund geführt habe. Auch sei sein Handlungsspielraum durch die Form der Festbetragsfinanzierung nur sehr begrenzt gewesen.

Der Bundesrechnungshof ist demgegenüber der Ansicht, der Bundesminister sollte bei Zuwendungen die ordnungsgemäße Überwachung und wirtschaftliche Verwendung sicherstellen. Dies gilt um so mehr, als er hier im Hinblick auf die früheren Mängel zu Prüfungen besondere Veranlassung hatte. Auch wenn die Zuwendung betragsmäßig festgelegt ist, entbindet das nicht von der Pflicht, auf den wirtschaftlichen Mitteleinsatz hinzuwirken. Ob dem Bund Nachteile entstanden sind, hätte der Bundesminister erst nach einer Prüfung beurteilen können.

38.2.2

Für Projekte der Bauausstellung wandte die Gesellschaft erhebliche finanzielle Mittel für Vermessungen und Bodenuntersuchungen sowie für die Planung und für Wettbewerbe auf. Die Gesellschaft erwartete, daß die jeweiligen Bauträger diese vorfinanzierten Architekten- und Ingenieurleistungen bei der Realisierung der Vorhaben übernehmen würden. Der Bundesminister kümmerte sich um diese Ansprüche, die sich aus der Bilanz der Gesellschaft ergaben, nicht.

Erst nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes, daß dem Bund wegen dieser wesentlichen Änderung der Finanzierungsgrundlagen entsprechend seinem Anteil an der Finanzierung des Zuwendungsbedarfs auch ein gleicher Anteil an den Erstattungen durch die Bauträger zustehe, machte der Bundesminister die Ansprüche des Bundes geltend, was inzwischen zu Erstattungen in Höhe von 100 000 DM führte.

Der Bundesminister hat dazu ausgeführt, das Land Berlin habe sich bereit erklärt, die anteiligen Beträge an den Bund abzuführen, ohne die Sache zum Konfliktpunkt zu machen; auch durch eine von ihm durchgeführte Prüfung hätten keine weitergehenden Leistungen beansprucht werden können.

Der Bundesrechnungshof stellt dazu fest, daß die Erstattungen erst nach der Prüfung durch den Bundesrechnungshof gezahlt wurden.

38.2.3

Die Gesellschaft betrieb ihre Öffentlichkeitsarbeit u. a. durch die Herstellung von Filmen. Nachdem bekannt geworden war, daß eine Vielzahl von Filmen, teilweise noch unaufbereitet, bei einer Lagerfirma vorgehalten wurde, forderte der Aufsichtsrat im Jahre 1985 die Geschäftsführung auf, eine Aufstellung des Filmmaterials mit einer Kennzeichnung der vorführungsbereiten Filme zu fertigen. Die Aufstellung unterblieb. Der Bundesminister ist der Angelegenheit nicht nachgegangen, obwohl er davon Kenntnis hatte.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister um Mitteilung gebeten, welche Beträge für die Herstellung der Filme aufgewandt wurden und warum er der ihm bekanntgewordenen unwirtschaftlichen Verwendung der Zuwendungen nicht nachgegangen sei.

Der Bundesminister hat dazu nur mitgeteilt, eine angemessene Öffentlichkeitsarbeit sei beabsichtigt gewesen, die Bearbeitung sei jedoch im Zuge des Geschäftsführungswechsels „bedauerlicherweise" nicht abgeschlossen worden. Das gesamte Material sei aber für künftige Dokumentationen verfügbar. Im übrigen möchte er nicht den Eindruck erwecken, eine Meinungszensur einführen zu wollen.

Der Bundesrechnungshof ist der Ansicht, daß zu der vom Bundesminister besonders zugesagten wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der Zuwendungsmittel auch der Nachweis des aufgabengerechten Einsatzes der Mittel für die Öffentlichkeitsarbeit gehört. Öffentlichkeitsarbeit kann nicht in der Einlagerung unaufbereiteten Filmmaterials bestehen. Mit Meinungszensur hat die Überprüfung der Mittelverwendung für die Öffentlichkeitsarbeit nichts zu tun.

38.2.4

In den Zuwendungsverträgen hatte sich das Land Berlin verpflichtet, jeweils zum 30. Juni des folgenden Jahres dem Bund die ordnungsgemäße Verwendung der Zuwendung in Form von Zwischennachweisen zu belegen — auch für den Fall der Weiterleitung der Mittel an die Gesellschaft. Dennoch wurden dem Bundesminister die Verwendungsnachweise erst bis zu 20 Monate nach Ablauf des Geschäftsjahres vorgelegt. Der Bundesminister hat diese Praxis zugelassen, ohne Folgerungen daraus zu ziehen. Er hat dazu mitgeteilt, die Sechsmonatsfrist sei „kaum praktikabel" gewesen; er habe das Land aber mehrfach gemahnt.

Der Bundesrechnungshof bleibt dabei, daß der Bundesminister die nach dem Vertrag einzuhaltende Frist nicht ernsthaft überwacht hat und auch die von den „Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gebietskörperschaften" vorgesehene Einjahresfrist, ohne Konsequenzen zu ziehen, verstreichen ließ.

38.3

Zusammenfassend stellt der Bundesrechnungshof fest, daß der Bundesminister seine Zusage, die Förderung unter „Beachtung strengster Maßstäbe und Auflagen" fortzusetzen, nicht eingehalten hat und wiederum seiner Pflicht zur Überwachung des wirtschaftlichen Einsatzes der Zuwendungsmittel nicht in ausreichendem Maße nachgekommen ist.

Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen
(Einzelplan 27)

39 Aufgaben und Auslastung des Bundesministeriums für innerdeutsche Beziehungen
(Kapitel 27 01, 27 02, 27 03)

39.0

Die politischen Ereignisse in Deutschland seit dem 9. November 1989 haben die Aufgabenstellung, Organisation und Auslastung des Bundesministeriums für innerdeutsche Beziehungen und der nachgeordneten Bundesanstalt für gesamtdeutsche Aufgaben besonders beeinflußt. Der Bundesminister hat darauf nur unzureichend reagiert. Er hat zwar Aufgabenverlagerungen und Umorganisationen vorgenommen, damit aber die bestehenden und sich künftig noch verschärfenden Auslastungsprobleme nicht behoben.

Die bestehenden Zuständigkeitsüberschneidungen mit anderen Bundes- und Länderressorts, insbesondere in den Bereichen kulturelle Angelegenheiten, Bildungsaufgaben, wirtschaftliche Angelegenheiten und Rechtsfragen, sollten nunmehr beseitigt werden.

Deutschlandpolitische Forschungsvorhaben sind weitergeführt worden, deren Zielrichtung heute überwiegend nicht mehr vertretbar ist.

Trotz absehbarer Aufgaben- und damit Personalreduzierungen ist in Bonn ein weiteres Bürogebäude längerfristig angemietet worden.

39.1

39.1.1

Die politischen Ereignisse in Deutschland seit dem 9. November 1989 wirken sich erheblich auf die Aufgabenstellung des Bundesministeriums für innerdeutsche Beziehungen (Ministerium) und der nachgeordneten Bundesanstalt für gesamtdeutsche Aufgaben (Bundesanstalt) aus.

Aufgrund der aktuellen Entwicklung nahm der Bundesminister mit Wirkung vom 19. Februar 1990 Organisationsänderungen vor, die bislang jedoch nur das Ministerium betrafen.

Der Bundesrechnungshof nahm diese Änderungen zum Anlaß zu prüfen, inwieweit danach den einzelnen Organisationseinheiten Aufgaben sachgerecht zugeordnet und die Mitarbeiter ausgelastet waren. Er begann mit seinen Erhebungen zunächst bei der Abteilung III „Deutschlandpolitische Aufgaben in Berlin" — mit Sitz in Berlin — und bezog dabei auch die Abteilung IV „Dokumentation und Analyse, Öffentlichkeitsarbeit, Hilfsmaßnahmen" der Bundesanstalt — ebenfalls in Berlin — in seine Prüfung ein. In der Zwischenzeit wurden auch die übrigen drei Abteilungen des Ministeriums geprüft.

Die Erörterung der Prüfungsergebnisse mit dem Bundesminister ist noch nicht abgeschlossen; gleichwohl berichtet der Bundesrechnungshof schon jetzt über seine bisherigen Feststellungen, insbesondere zu den Abteilungen III des Ministeriums und IV der Bundesanstalt, da der Bundesminister bei laufenden Haushaltsverhandlungen im Jahre 1990 zusätzliche Planstellen/Stellen für das Ministerium beantragt hat.

39.1.2

Die Organisationsänderungen hatten in der Abteilung III des Ministeriums folgende Auswirkungen:

— Drei Referate, deren Aufgaben entfallen waren, wurden aufgelöst („Häftlingsangelegenheiten", „Familienzusammenführung" und „Betreuung").

— Ein Referat wurde geteilt („Politische und wirtschaftliche Angelegenheiten Berlins").

— Ein Referat wurde neu eingerichtet („Beratung in Rechts- und Vermögensangelegenheiten").

Insgesamt ergab sich eine Verminderung der Zahl der Referate dieser Abteilung von zehn auf neun. Frei gewordene Stellen wurden jedoch nicht in Abgang gestellt; die Mitarbeiter sollten andere Aufgaben wahrnehmen.

Damit blieben erhebliche organisatorische Probleme weiterhin ungelöst:

— In der Mehrzahl der Referate ist der Arbeitsanfall — zum Teil auch nach Auskünften der Referatsleiter — so gering, daß die Mitarbeiter nicht ausgelastet sind. Dies gilt insbesondere für die Aufgaben: „Politische Angelegenheiten Berlins (Entwicklung der Bindungen Berlins zum Bund, Beobachtung deutschlandpolitischer Veranstaltungen)", „Wirtschaftliche Angelegenheiten Berlins (Berlinförderung, Förderung des Luftreiseverkehrs nach Berlin)", „Kulturelle und wissenschaftliche Angelegenheiten Berlins", „Rechtsschutz (Beobachtung der Entwicklung in der DDR)" und „Wissenschaftliche Analyse deutschlandpolitischer Forschungsvorhaben".

  Bei der Aufgabe „Beratung in Rechts- und Vermögensangelegenheiten" ist, bedingt durch die besondere politische Situation, nur derzeit die Auslastung nicht in Frage gestellt.

— Außerdem werden Aufgaben wahrgenommen, für die, wie z. B. bei „kulturellen Angelegenheiten" und „Bildungsaufgaben", eine Zuständigkeit des Bundes weitestgehend nur unter den bisherigen besonderen innerdeutschen Verhältnissen zu rechtfertigen war. Die Zuständigkeit für Aufgaben, wie z. B. „wirtschaftliche Angelegenheiten" und „Rechts- und Vermögensangelegenheiten, Rechtsschutz", ist inzwischen nicht mehr beim Bundesminister, sondern bei anderen Ressorts der Bundesregierung zu sehen, wenn sie nicht ohnehin aus Markt- und Wettbewerbsgründen niedergelassenen Rechtsanwälten zu überlassen ist.

— Bei der Bundesanstalt werden Aufgaben, wie z. B. „Prüfung von Rechtsfragen", „Bildungswesen", „Presseaufgaben" und „Veranstaltung von Informationsreisen", durchgeführt, die auch im Ministerium wahrgenommen werden oder für die andere Ressorts oder das Land Berlin zuständig sind. Dies gilt auch für die Aufgabe „Beratung in Rechts- und Vermögensangelegenheiten", die für das in der Abteilung III des Ministeriums neu eingerichtete Referat vorgesehen ist.

Der Bundesminister hat als weitere Konsequenz aus der neuen deutschlandpolitischen Situation Ende 1989 die Bundesanstalt aufgefordert zu prüfen, inwieweit die Organisation den geänderten politischen Verhältnissen angepaßt werden müsse. Die Bundesanstalt hat eine Organisationsänderung nicht für erforderlich gehalten, obwohl eine Aufgabenverminderung absehbar war. Inzwischen sind z. B. alle Aufgaben entfallen, die auf einer Beobachtung und Auswertung der Entwicklung in der DDR beruhen oder Hilfsmaßnahmen für die Bewohner der DDR und Berlin (Ost) betreffen.

39.1.3

Der Bundesminister förderte eine größere Zahl von Forschungsvorhaben, deren Themenstellung sich aus der besonderen deutschlandpolitischen Situation vor dem 9. November 1989 herleitete, wie z. B. „Das allgemeinbildende Schulwesen in der DDR im Prozeß der gesellschaftlichen Differenzierung" (300 000 DM für das Jahr 1990) oder „Zielkultur und Lebensweise in der DDR" (145 000 DM für das Jahr 1990) oder „Das Wirtschaftssystem der DDR im Lichte der Theorie einer Zentralverwaltungswirtschaft" (81 000 DM für das Jahr 1990). Diese Förderung wird unverändert fortgesetzt. Für das Jahr 1990 sind für derartige Fördermaßnahmen der Abteilung III Gesamtausgaben in Höhe von rd. 4 Mio. DM vorgesehen. Weitere Forschungsvorhaben werden von der Abteilung II mit über 10 Mio. DM gefördert.

39.1.4

Der Bundesminister hat im Januar 1990 ein weiteres Bürogebäude in Bonn angemietet und sich dabei vertraglich für fünf Jahre gebunden. Die absehbaren Aufgaben- und in der Folge auch Personalverminderungen berücksichtigte er dabei nicht. In diesem Zeitraum werden Mietausgaben von mehr als 1 Mio. DM anfallen. Für die Herrichtung der Räume und den Umzug wurden bisher rd. 400 000 DM aufgewendet.

39.2

39.2.1

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister die Organisation und Stellenausstattung sowohl des Ministeriums als auch der Bundesanstalt nicht unverzüglich der veränderten Aufgabenstellung angepaßt und reduziert, sondern eher „neue Aufgaben" gesucht hat, mit denen die sinkende Auslastung der bestehenden Organisationseinheiten aufgefangen werden sollte. Bestehende Überschneidungen mit der Zuständigkeit anderer Ressorts habe er nicht beseitigt.

Der Bundesrechnungshof hat insbesondere darauf hingewiesen, daß mit der Einführung der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR die Aufgaben der Abteilung III im Ministerium und — nach einer Übergangszeit — der Abteilung IV der Bundesanstalt weitgehend entfallen sind.

Insgesamt würden durch die Auflösung dieser Abteilungen rd. 180 Planstellen/Stellen entbehrlich, könnten also für andere Aufgaben des Bundes verfügbar gemacht oder eingespart werden.

39.2.2

Forschungsvorhaben, deren Themenstellung sich noch auf die deutschlandpolitische Situation vor dem 9. November 1989 beziehen und damit Ausgaben für Forschungsergebnisse und -erkenntnisse, die bei politischen Entscheidungen nicht mehr verwendet werden können, sollten nach Auffassung des Bundesrechnungshofes überprüft werden.

39.2.3

Der Bundesrechnungshof hat die längerfristige Anmietung eines zusätzlichen Bürogebäudes in Bonn beanstandet. Der Bundesminister hätte zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses berücksichtigen müssen, daß wesentliche Aufgabenbereiche des Ministeriums kurz- oder mittelfristig entfallen würden. Deshalb hätte er die Anmietung bis zur Entscheidung über künftige Aufgaben zurückstellen müssen.

39.3

39.3.1

In seiner Stellungnahme hat der Bundesminister darauf verwiesen, daß er „seine Aufgabe immer darin gesehen habe, an der deutschen Einheit festzuhalten, sie wieder zu verwirklichen". Mit seiner „über Jahre hinaus entstandenen Fachkompetenz" leiste das Ministerium „einen wesentlichen Beitrag zur Vollendung der deutschen Einheit und zur Einbeziehung Deutschlands in den europäischen Einigungsprozeß". Er bestreite nicht, daß es innerdeutsche Beziehungen nach Vollendung der deutschen Einheit nicht mehr geben werde. Allerdings werde es „innerdeutsche Aufgaben, die aus der Teilung nachwirken, für einen mittelfristigen Zeitraum auch über die spezifischen Aufgaben anderer Ressorts hinaus in erheblichem Umfang weiter geben".

Die aktuellen Aufgaben hätten zwar Organisationsänderungen notwendig gemacht, die inzwischen in Kraft getreten seien. Es treffe jedoch nicht zu, daß Organisationseinheiten trotz der vorgenommenen organisatorischen Änderungen nicht mehr ausreichend mit Aufgaben ausgelastet seien. Als Beispiel hat der Bundesminister angeführt, daß der Abteilung III des Ministeriums nach Erledigung der Aufgaben in Häftlings- und Familienzusammenführungsangelegenheiten die Bearbeitung von Rechts- und Vermögensangelegenheiten mit einem „enormen Beratungsbedarf" übertragen worden sei. In Berlin sei z. B. eine Steigerung der Posteingangszahlen von 853 Schreiben im März 1990 auf 1 888 Schreiben im Juni 1990 zu verzeichnen gewesen. Auch das neu eingerichtete „Bürgertelefon" mit 700 bis 1 000 telefonischen Beratungen täglich zeige die Notwendigkeit der Wahrnehmung von Beratungsaufgaben durch das Ressort. Zudem habe die Abteilung III sich verstärkt „um die deutschlandpolitischen Aufgaben in Berlin zu kümmern".

Darüber hinaus hält er seine Zuständigkeit für kulturelle Angelegenheiten und Bildungsaufgaben im deutschlandpolitischen Bereich für „zweifelsfrei" gegeben. Sie sei auch in der Vergangenheit weder vom Bundesrechnungshof noch von den Ländern in Frage gestellt worden.

Eine Auflösung der Abteilung III, wie vom Bundesrechnungshof vorgeschlagen, komme überdies auch deshalb zur Zeit nicht in Frage, weil diese Abteilung „zentrale Arbeitseinheit des Bevollmächtigten der Bundesregierung in Berlin" sei, dessen Existenz durch den Viermächtestatus von Berlin begründet sei. Über organisatorische Folgerungen sei erst nach dem Ergebnis der derzeitigen politischen Bemühungen zur Überwindung des Viermächtestatus zu entscheiden.

Der Bundesminister hat betont, daß seine Organisationsentscheidung vom 19. Februar 1990 unter dem Vorbehalt einer ständigen Überprüfung stehe. Dennoch halte er eine Umorganisation oder teilweise Zerschlagung funktionierender Strukturen — auch unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten — dann nicht für vertretbar, wenn sie einerseits noch ausgelastet, andererseits neue Aufgaben absehbar seien. Aus diesem Grunde hat er auch einer Einsparungsmöglichkeit von rd. 180 Planstellen/Stellen widersprochen.

Überdies hält er organisatorische Schlußfolgerungen für die Bundesanstalt „naturgemäß erst dann für zweckmäßig, wenn die notwendigen politischen Grundsatzentscheidungen für das Ministerium vorliegen".

Insgesamt hat der Bundesminister die Prüfungen des Bundesrechnungshofes angesichts der derzeit in vollem Fluß befindlichen deutschlandpolitischen Situation als „verfrüht", „nicht hilfreich" und im Hinblick auf die Grenzen des Prüfungs- und Beratungsrechts des Bundesrechnungshofes für „verfassungsrechtlich bedenklich" bezeichnet. Letzteres hat er mit dem Einbringen politischer Gesichtspunkte in die Beratungs- und Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes und damit mit einem Verwischen der Funktionen der politischen Entscheidungsträger und des Bundesrechnungshofes begründet.

39.3.2

Bei den Beanstandungen des Bundesrechnungshofes zur Förderung deutschlandpolitischer Forschungsvorhaben hat der Bundesminister in seiner Stellungnahme „jede substantiierte Begründung für die im Einzelfall angeblich nicht mehr bestehende Vertretbarkeit der Förderung" vermißt. Darüber hinaus hat er betont, diese Forschungsförderung richte sich in erster Linie nicht nach wirtschaftlichen, sondern nach deutschlandpolitischen Erwägungen, anhand derer die weitere Notwendigkeit aller Forschungsvorhaben fortlaufend überprüft werde.

39.3.3

Zur Anmietung eines dritten Bürogebäudes in Bonn hat der Bundesminister darauf verwiesen, daß wegen der deutschlandpolitischen Entwicklung bereits die Anmietung eines wesentlich aufwendigeren Neubaus gestoppt worden sei und trotz Umbaus und vorübergehender Belegung von Kellerräumen eine Bedarfsdeckung nicht mehr möglich gewesen sei. Überdies habe er sich am Anfang des Jahres 1990 auf einen Aufgabenzuwachs einstellen müssen, da damals die Einheit schrittweise vollzogen werden sollte.

39.4

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß er mit seiner Prüfung die in der Verfassung vorgegebenen Grenzen zwischen seinen Funktionen und denen der politischen Entscheidungsträger nicht verwischt. Die von ihm vorgetragenen Fakten und Bewertungen stellen Entscheidungsgrundlagen, nicht aber die politischen oder organisatorischen Entscheidungen selbst dar. Sein Auftrag nach Artikel 114 Abs. 2 GG zur Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung umfaßt auch die Durchführung von Organisationsuntersuchungen in den Ministerien selbst.

Die von ihm begonnene Organisationsprüfung erfolgt gerade im Hinblick auf jetzt anstehende Entscheidungen (§ 88 Abs. 2 BHO) und ist deshalb keineswegs verfrüht.

Der Bundesrechnungshof zieht weder die bisherige Aufgabe des Bundesministers, „an der deutschen Einheit festzuhalten (und) sie wieder zu verwirklichen", noch seinen bisherigen „Beitrag zur Vollendung der deutschen Einheit" und seine auf diesen Gebieten „über Jahre hinaus entstandene Fachkompetenz" in Zweifel. Mit seinen Prüfungsergebnissen und Empfehlungen will er rechtzeitig auf Einsparungsmöglichkeiten hinweisen, bevor nicht mehr ausgelastete Organisationseinheiten mit „neuen Aufgaben" auf nicht absehbare Zeit festgeschrieben werden. Ein Indiz für dieses in der Verwaltung häufig anzutreffende Bestreben zur Beibehaltung des Status quo war für ihn die Forderung des Ministeriums nach zusätzlichen Planstellen/Stellen.

In der Frage der Auslastung der Organisationseinheiten des Ministeriums und der Bundesanstalt und ihrer absehbaren Entwicklung bleibt der Bundesrechnungshof bei seiner Bewertung. Sie beruht auf einer eingehenden Überprüfung der Aufgabenstellung und des Arbeitsanfalls in den einzelnen Referaten. Die ersten Ergebnisse der Untersuchung in der Abteilung III des Ministeriums und der Abteilung IV der Bundesanstalt machten die überholte Aufgabenstellung und die völlig unzureichende Auslastung deutlich, die den Bundesrechnungshof zu seiner Empfehlung der Auflösung beider Abteilungen veranlaßte. Auch die zur Zeit vermehrt anfallenden Anfragen in Rechts- und Vermögensangelegenheiten stehen dazu nicht im Widerspruch. Sie sind — abgesehen von der Frage der fehlenden Zuständigkeit des Bundesministers für diese Aufgabe — durch die besondere politische Situation bedingt und daher zeitlich begrenzt. Überdies wird ein großer Teil der Anfragen mit Formschreiben oder unter Zuhilfenahme von Textbausteinen erledigt.

Die weiteren Untersuchungsergebnisse aus den anderen Abteilungen des Ministeriums haben keine Gesichtspunkte ergeben, die dieser Bewertung entgegenstehen könnten.

Die Bemühungen des Bundesministers, die stark rückläufige Auslastung seines Ressorts mit der Beibehaltung früherer Zuständigkeiten und mit neuen Aufgaben auszugleichen, können dann nicht zum Erfolg führen, wenn sie zu Doppelarbeit in seinem Zuständigkeitsbereich führen und Überschneidungen mit Zuständigkeiten anderer Ressorts bestehen.

Der Bundesminister ist z. B. seit Mitte des Jahres 1990 nicht mehr für die Beratung in Rechts- und Vermögensangelegenheiten zuständig, die er als neuen Aufgabenschwerpunkt der Abteilung III vorsieht. Diese Zuständigkeit ist an den Bundesminister der Justiz übergegangen. Auch eine allgemeine Zuständigkeit für „kulturelle Angelegenheiten und Bildungsaufgaben im deutschlandpolitischen Bereich" kann nach der Bund-Länder-Kompetenzverteilung in der jetzigen politischen Situation nicht mehr gesehen werden, das gleiche gilt für deutschlandpolitische Aufgaben in Berlin.

Die Feststellungen und Empfehlungen zur Abteilung III sind nicht unter Verkennung „des besonderen Status der Abteilung III als der zentralen Arbeitseinheit des Bevollmächtigten der Bundesregierung in Berlin" erarbeitet worden. Fehlende Aufgaben und mangelhafte Auslastung können davon unabhängig bewertet werden.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß aus der unzureichenden Auslastung der Bundesanstalt unverzüglich Konsequenzen zu ziehen sind. Dazu sollten nicht erst die organisatorischen Schlußfolgerungen für die Bundesanstalt nach einer politischen Grundsatzentscheidung für das Ministerium abgewartet werden.

Der Bundesminister sollte alsbald weitergehende organisatorische und haushaltsmäßige Folgerungen aus der veränderten deutschlandpolitischen Situation ziehen, insbesondere keine neuen Planstellen mehr anfordern und bei Neueinstellung und auch Besetzung von freiwerdenden Dienstposten im Wege der Beförderung äußerste Zurückhaltung üben.

Die Stellungnahme des Bundesministers zur Forschungsförderung vermag nicht zu überzeugen. Es bedarf keiner „substantiierten Begründung für die im Einzelfall nicht mehr bestehende Vertretbarkeit der Förderung", wenn schon eine grobe Übersicht über die Themen der vom Bundesminister geförderten Forschungsvorhaben zeigt, daß deren Zielrichtung sich zum größten Teil noch an den politischen Verhältnissen vor dem 9. November 1989 orientiert hat und daher kaum mehr praktisch verwertbare Ergebnisse und Erkenntnisse zu erwarten sind.

Der Bundesminister sollte umgehend überprüfen, ob die Forschungsvorhaben nach der geänderten politischen Situation noch verwertbare Ergebnisse erwarten lassen.

Die langfristige Anmietung eines dritten Bürogebäudes hält der Bundesrechnungshof nach wie vor für nicht der damaligen politischen Situation angemessen. Sie hätte angesichts der Unüberschaubarkeit der Aufgabenentwicklung des Ressorts zurückgestellt werden müssen. Zudem bestehen, wie neuere Erhebungen ergeben haben, nunmehr in allen drei Dienstgebäuden in Bonn erhebliche Raumreserven. Insofern wäre eher eine kritische Durchsicht der Raumbelegung und des -bedarfs als die Anmietung zusätzlicher Büroflächen erforderlich gewesen.

Bundesminister für Forschung und Technologie
(Einzelplan 30)

40 Planung und Nutzung eines Projektes in einer Großforschungseinrichtung
(Kapitel 30 05 Titelgruppe 07)

40.0

Bei der Planung eines Projektes in einer Großforschungseinrichtung und der Entwicklung eines Nutzungskonzeptes im Vorfeld der industriellen Anwendung hat der Bundesminister erkennbare Risiken nicht hinreichend berücksichtigt.

Die Nutzungserwartungen des Bundesministers erfüllten sich nur teilweise, weil das Interesse der Industrie nachließ und die erwarteten Aufträge ausblieben. Ein zukunftsorientierter Bedarf für anwendungsorientierte Forschung und Industriezusammenarbeit ist für das Projekt nicht ersichtlich.

40.1

Die GKSS-Forschungszentrum Geesthacht GmbH (Forschungszentrum) entwickelte Ende der 70er Jahre ein neues Forschungsprogramm „Unterwassertechnik". Sie hielt es für erforderlich, die Geesthachter Unterwasser-Simulationsanlage — „GUSI" — zu errichten, in der die Einsatzfähigkeit neu entwickelter Arbeitstechniken und Geräte bei der Offshore-Öl- und Gasförderung erprobt und nachgewiesen werden sollte.

Zur Absicherung ihrer Planungen gab sie mehrere Studien in Auftrag. Diese hoben die Notwendigkeit der Arbeiten auf dem Gebiet der Unterwassertechnik hervor, enthielten jedoch zum Bedarf für eine Simulationsanlage und zu den Finanzierungsfragen kritische Anmerkungen:

— Im deutschen Sektor der Nordsee gebe es keine eigenen Öl- und Gaslagerstätten.

— Das Interesse der Industrie an einer solchen Anlage sei gering, wie die unzureichende Auslastung der im Ausland bereits bestehenden, subventionierten Anlagen zeige.

— Die Marktsituation im Offshore-Geschäft sei mit Risiken behaftet.

— Die von der Industrie für die Nutzung von „GUSI" zu zahlenden Entgelte würden voraussichtlich hoch sein.

Aus diesen Gründen hielten die Gutachter es für erforderlich, zu Kosten und Nutzen der Anlage eindeutige Aussagen zu erarbeiten.

Mitte Juni 1979 stimmte der Aufsichtsrat des Forschungszentrums dem Bau der Anlage zu. Er beauftragte die Gesellschaft, den Umfang der Nutzung der Anlage durch Dritte abzuschätzen und mit möglichen künftigen Partnern Vorvereinbarungen über Nutzung und Beteiligung zu treffen. Die von den Gutachtern gestellten Fragen wurden nicht geklärt. Insbesondere ließen weder das Forschungszentrum noch der Bundesminister Untersuchungen zu Kosten und Nutzen der Anlage erstellen.

Die Anlage wurde für rd. 40 Mio. DM bis Ende 1983 fertiggestellt. Die endgültige Betriebserlaubnis wurde im Jahre 1986 erteilt.

Nach den im Jahre 1984 im Aufsichtsrat des Forschungszentrums erörterten Vorstellungen sollte die Anlage zu 30 v. H. der Betriebszeit der Grundlagenforschung, zu 50 v. H. einem Forschungsprogramm mit teilweiser Kostenübernahme durch die Industrie und zu 20 v. H. der Auftragsforschung für die Industrie bei voller Kostenübernahme dienen.

Den Akten ist nicht zu entnehmen, wie das Forschungszentrum diese Zahlen errechnete.

Die Einbindung möglicher Nutzer kam über allgemeine Vereinbarungen und Absichtserklärungen nicht hinaus. Abgesehen von einzelnen kleineren Projekten wurden längerfristige Kostenbeteiligungen vertraglich nicht festgelegt.

Es gelang dem Forschungszentrum nicht, das Nutzungskonzept umzusetzen. Die Beteiligung der Industrie an den jährlichen Betriebskosten von rd. 10 Mio. DM war bisher weit geringer als geplant. Die Einnahmen aus der Forschung mit Industriebeteiligung blieben hinter den ursprünglichen Erwartungen zurück; sie betrugen in den Jahren 1984 bis 1988 zwischen 0,6 v. H. und 6,2 v. H.

Aufgrund dieser unbefriedigenden Situation beschloß der Aufsichtsrat des Forschungszentrums Mitte 1989 ein geändertes Arbeitsprogramm. Neue Aufgabenbereiche für „GUSI" wurden nicht definiert.

Der Bundesminister stimmte diesem Konzept „mit erheblichen Bedenken" zu und stellte als Ziele für „GUSI" die praxisbezogene Verwendbarkeit der Anlage mit Kostenbeteiligung der Industrie heraus. Eine erste Ergebnisbewertung erwartete er für Mitte 1990.

40.2

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß der Bundesminister es vor Errichtung von „GUSI" versäumt hat, Nutzen und Kosten der Investition zu untersuchen, insbesondere den bereits erkennbaren und in Gutachten geäußerten Zweifeln hinsichtlich der Beteiligung der Industrie und der damit verbundenen Einnahmen nachzugehen. Besondere Aufmerksamkeit hätte der Bundesminister der Frage widmen müssen, ob die erwartete Kostenbeteiligung der Industrie ohne deren frühzeitige vertragliche Einbindung realistisch war. Auch bei der im Jahre 1989 vorgenommenen Änderung des Programms wurden diese Gesichtspunkte nicht ausreichend untersucht.

Aufgrund dieser Versäumnisse hat der Bundesminister erhebliche Haushaltsmittel investiert und langfristig für den Betrieb der Anlage gebunden, ohne das angestrebte Ziel zu erreichen.

40.3

Der Bundesminister hat dargelegt, daß bei der Entscheidung für den Bau der Anlage die Risiken in die Überlegungen einbezogen worden seien. Für Forschungsinvestitionen wie diese könnten nicht dieselben Nutzen-Kosten-Kriterien gelten wie für gewinnorientierte Industrieanlagen. „GUSI" sei in erster Linie ein Großgerät für die Grundlagenforschung. Im übrigen seien die Einnahmen in den letzten beiden Jahren insbesondere durch Projektfördermittel gestiegen. Für die Folgejahre erwarte man weitere Einnahmesteigerungen.

Der Zeitbedarf für die Bewertung des neuen Programms sei erheblich, da die erforderlichen Analysen wegen der vielfältigen Beziehungen des Forschungszentrums zur Industrie und zu anderen Forschungseinrichtungen zeitaufwendig seien.

40.4

Die Ausführungen des Bundesministers überzeugen den Bundesrechnungshof nicht. Die Behauptung, „GUSI" habe in erster Linie der Grundlagenforschung dienen sollen, ist unzutreffend. Vielmehr war „GUSI" als Großversuchsanlage konzipiert worden, die zu einem erheblichen Teil von bis zu 70 v. H. für anwendungsorientierte Arbeiten mit Industriebeteiligung vorgesehen war. Für eine solche Anlage müssen zwar nicht dieselben Nutzen-Kosten-Kriterien gelten wie für gewinnorientierte Industrieanlagen, jedoch hätte sich der Bundesminister fragen müssen, ob die Errichtung der Anlage auch ohne oder bei geringerer Nutzung durch die Industrie zu vertreten war. Dies hat er nicht getan.

Der Hinweis des Bundesministers auf die bereits eingetretenen Einnahmesteigerungen geht fehl. Da diese größtenteils aus öffentlichen Haushalten stammen, ist eine steigende Kostenbeteiligung der Industrie damit nicht verbunden.

Änderungen des Arbeitsprogramms hätten bereits früher eingeleitet werden müssen. Der Bundesrechnungshof bezweifelt, daß die im Jahre 1989 vorgenommenen Änderungen zu einer stärkeren Industriebeteiligung führen werden, da das neue Programm für „GUSI" keine neuen Aufgaben enthält.

40.5

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß der Bundesminister möglichst bald ein tragfähiges Konzept für die künftige Entwicklung des Arbeitsfeldes Unterwassertechnik und für die Nutzung von „GUSI" vorlegt.

Der Bundesminister wird in Zukunft bei der Planung von Großanlagen, insbesondere wenn sie auf die Entwicklung marktbezogener Technologien ausgerichtet sind, die bei diesem Projekt gesammelten Erfahrungen zu beachten haben. Insbesondere sollte er bemüht sein, die Beteiligung der Nutzer von vornherein vertraglich festzulegen.

Bundesschuld
(Einzelplan 32)

41 Entwicklung und Betrieb eines Datenverarbeitungsverfahrens bei der Bundesschuldenverwaltung
(Kapitel 32 03)

41.0

Die Entwicklung und der Betrieb eines Datenverarbeitungsverfahrens bei der Bundesschuldenverwaltung wiesen eine Reihe erheblicher Mängel auf. Der ordnungsgemäße und sichere Ablauf des Verfahrens war nicht gewährleistet.

41.1

41.1.1

Der Bundesrechnungshof hat die Ordnungsmäßigkeit und Sicherheit eines neuen automatisierten Datenverarbeitungsverfahrens bei der Bundesschuldenverwaltung geprüft. Diese verwaltet mit Hilfe des im Jahre 1986 eingeführten Verfahrens rd. 220 000 Schuldbuchkonten.

41.1.2

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt:

— Das Verfahren wird mit nahezu allen Verfahrensteilen für die Verarbeitung kassenwirksamer Daten eingesetzt. Der Bundesminister der Finanzen (Bundesminister) durfte es daher nach § 79 Abs. 4 Nr. 2 BHO nur im Einvernehmen mit dem Bundesrechnungshof einsetzen. Der Bundesminister hat sich erst Ende Mai 1990 um das Einvernehmen bemüht.

— Nach Abschluß der Entwicklung durch einen Auftragnehmer wies das abgelieferte Programmsystem eine Reihe von Fehlern auf; es konnte nur eingeschränkt eingesetzt werden. Die Bundesschuldenverwaltung nahm das Datenverarbeitungsverfahren nicht förmlich ab, leistete aber dennoch die Abschlußzahlungen, obwohl ein ausreichend getestetes, fehlerfreies und vollständig dokumentiertes Gesamtverfahren nicht vorlag.

— Die Bundesschuldenverwaltung beteiligte ihre Programmierer nur unzureichend an der Entwicklung des Datenverarbeitungsverfahrens, obwohl entsprechende Personalkapazitäten zur Verfügung standen. Dadurch wurde dem für die Datenverarbeitung zuständigen Referat schließlich ein Verfahren zur Einführung und Pflege übergeben, das den Programmierern weitgehend unbekannt war.

— Die Bundesschuldenverwaltung hat die Programme des Unternehmens weder in der Testphase noch danach — bei der Freigabe und Übernahme in den Betrieb — ausreichend gegen nach-

trägliche Veränderungen geschützt. Bereits getestete und fehlerfreie Programmteile wurden durch nachträgliche Veränderungen wieder fehlerhaft. Ein abschließender Funktions- und Verfahrenstest mit gegen unbefugten Zugriff geschützten Programmen wurde nicht durchgeführt. Es war nicht sichergestellt, daß nur gültige, d. h. die jeweils aktuellen und freigegebenen Programme zur Durchführung des Datenverarbeitungsverfahrens verwendet wurden.

— Nach Einführung des Datenverarbeitungsverfahrens im Jahre 1986 wurde eine außerordentlich hohe Anzahl von Änderungen notwendig, die teilweise auf unzureichende Vorgaben bei der Entwicklung zurückzuführen waren. Innerhalb von zwei Jahren wurden über 200 Programmänderungsaufträge durchgeführt; weitere rd. 80 Änderungen mit einem geschätzten Zeitaufwand von 15 Mannjahren waren noch zu erledigen. Darüber hinaus waren zur Behebung von Fehlern in der Datenbank über 200 Eingriffe durch die Programmierer notwendig. Diese Eingriffe waren mit erheblichen Risiken verbunden, weil dadurch Datenbestände verfälscht werden konnten.

— Die Dokumentation des Datenverarbeitungsverfahrens, der Programme und der Tests war unzureichend. Diese waren daher mit vertretbarem Aufwand nicht prüfbar. Dokumentationsrichtlinien wurden nicht beachtet. Für kassenwirksame Verfahren erforderliche Dienst- und Arbeitsanweisungen fehlten oder waren lückenhaft und zum Teil überholt.

— Die Handhabung des Datenverarbeitungsverfahrens für die Anwender (Dialogsystem) war zum Teil nicht bedienerfreundlich; Fehlbedienungen waren nicht auszuschließen. Kennworte, die das Dialogsystem gegen unberechtigte Zugriffe schützen sollten, boten keinen wirksamen Schutz gegen Datenmanipulationen, weil insbesondere ein regelmäßiger Wechsel des Kennwortes nicht stattfand und eine Mindestlänge der Kennworte nicht vorgegeben war.

— Eine Fehlverarbeitung kassenwirksamer Daten im Betrieb des Verfahrens war nicht auszuschließen, weil die Kontrolle der für den Betrieb des Verfahrens notwendigen Steueranweisungen und Protokolle lückenhaft war. Für Überweisungen von Zins- und Tilgungszahlungen mit Beträgen ab 100 000 DM wurden zwar besondere Überweisungsbelege maschinell gefertigt. Diese gelangten jedoch im Geschäftsgang ungesichert vom Datenverarbeitungsreferat zu den Fachreferaten. Es wurden keine Kontrollen durchgeführt, ob Belege verändert oder ausgetauscht oder ob Zahlungen für den richtigen Empfänger angewiesen wurden.

41.1.3

Bei kassenwirksamen Verfahren müssen strenge Maßstäbe an die Ordnungsmäßigkeit eines automatisierten Verfahrens angelegt werden, damit ein sicherer Ablauf der Zahlungsvorgänge gewährleistet ist. Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister deshalb aufgefordert, die bestehenden Mängel zu beseitigen, die Grundsätze der Ordnungsmäßigkeit bei kassenwirksamen Verfahren zu beachten und künftig dafür Sorge zu tragen, daß solche Mängel von vornherein vermieden werden. Außerdem wird der Bundesminister künftig in vergleichbaren Fällen das Einvernehmen mit dem Bundesrechnungshof herzustellen haben.

41.2

Der Bundesminister hat die Feststellungen grundsätzlich anerkannt. Er hat allerdings eingewandt, daß sich das Datenverarbeitungsverfahren in der Praxis trotz zahlreicher vom Bundesrechnungshof gerügter, vielfach nur formaler Mängel bewährt habe.

Die Schlußzahlung sei erfolgt, weil bei der Abnahme des von dem Auftragnehmer entwickelten Verfahrens zunächst die Auffassung bestanden habe, daß das System uneingeschränkt einsetzbar und lediglich einige Fehler noch zu bereinigen seien. Erst nach Feststellung einer Reihe schwerwiegender Fehler sei eine Gesamtabnahme unterblieben. Die vom Auftragnehmer zu verantwortenden Änderungen seien von diesem kostenlos vorgenommen worden.

Die Beteiligung des Datenverarbeitungsreferats sei ungenügend gewesen und solle künftig verbessert werden. Ebenso sollten Tests künftig mit der notwendigen Sorgfalt betrieben werden. Ferner werde sichergestellt, daß zur Durchführung des Datenverarbeitungsverfahrens nur gültige Programme eingesetzt werden. Der hohe Änderungsbedarf sei überwiegend auf die kurze Entwicklungszeit und nachträgliche Änderungen im Datenverarbeitungsverfahren zurückzuführen.

Das Verfahren zur Durchführung von Datenbankeingriffen sei sicherer gestaltet worden. Eine Verfälschung von Datenbeständen durch Eingriffe in die Datenbank sei noch nicht vorgekommen. Die Verbesserung der Dokumentation sei eingeleitet; die erforderlichen Arbeitsanweisungen würden ergänzt. Der Kennwortschutz sei verbessert worden. Ebenso sollten Mängel im Dialogbereich beseitigt werden. Datenmanipulationen seien zu keiner Zeit vorgekommen. Die Kontrolle der Steueranweisungen und Verfahrensprotokolle sowie der Transport der Belege für Zahlungsüberweisungen mit hohen Beträgen werde durch entsprechende Maßnahmen gesichert. Im übrigen habe der Bundesrechnungshof selbst bestätigt, daß es maßgeblich auf den engagierten Einsatz und die hohe Leistungsbereitschaft der Projektmitarbeiter der Bundesschuldenverwaltung zurückzuführen gewesen sei, daß das Datenverarbeitungsverfahren im Jahre 1986 eingeführt werden konnte.

41.3

Der Bundesrechnungshof hält die Einhaltung der Grundsätze der Ordnungsmäßigkeit wegen der besonderen Bedeutung von kassenwirksamen Verfahren für außerordentlich wichtig. Die festgestellten

Mängel können nicht als lediglich formale Verstöße angesehen werden. Sie betreffen vielmehr insbesondere die Sicherheit von kassenwirksamen Verfahren. Dabei sind im wesentlichen vorbeugende Maßnahmen zur Sicherheit der Daten erforderlich. Insoweit ist die Behauptung des Bundesministers, daß die Verfälschung von Datenbeständen und Datenmanipulationen noch nicht vorgekommen sei, selbst wenn sie erwiesen wäre, nicht überzeugend. Die gerügten Mängel sind im übrigen unabhängig von den Leistungen der bei der Entwicklung des Datenverarbeitungsverfahrens Beteiligten zu sehen.

Der Bundesrechnungshof hält darüber hinaus eine — ohnehin gebotene — förmliche Abnahme bei durch Externen erstellten Programmen für besonders bedeutsam, damit im Hinblick auf die Gewährleistung eventuelle Mängel möglichst vollständig festgestellt und beseitigt werden können. Er begrüßt die Zusage, daß die von ihm festgestellten Verstöße gegen die Grundsätze der Ordnungsmäßigkeit und Sicherheit behoben werden. Er fordert den Bundesminister auf, dafür Sorge zu tragen, daß künftig die Grundsätze der Ordnungsmäßigkeit und die Bestimmungen über den Einsatz von automatisierten Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen beachtet, deren Einhaltung regelmäßig überprüft und Schlußzahlungen erst nach Abnahme der Leistung vorgenommen werden.

41.4

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten. Er kann das Einverständnis nach § 79 Abs. 4 Nr. 2 BHO erst erklären, wenn die Mängel beseitigt werden.

Zivile Verteidigung
(Einzelplan 36)

42 Beschaffungen für den Zivilschutz
(Kapitel 36 04 Titel 812 42 und andere)

42.0

Das Bundesamt für Zivilschutz beschaffte Geräte für den Zivilschutz entgegen den Regeln der Verdingungsordnung für Leistungen ohne Wettbewerb oder in einer den Wettbewerb beeinträchtigenden Weise. Ferner wurden Teillieferungen nicht aufeinander abgestimmt und die Anregungen und Bedenken der Anwender der beschafften Geräte nicht hinreichend berücksichtigt. Hierdurch ist dem Bund Schaden entstanden.

42.1 Vorbemerkung

Der Bundesrechnungshof hat Beschaffungsmaßnahmen für den Zivilschutz geprüft. Dabei hat er festgestellt, daß die Allgemeinen Bestimmungen für die Vergabe von Leistungen (VOL/A) nicht beachtet wurden. Die Leistungsbeschreibungen waren in einer den Wettbewerb beeinträchtigenden Weise abgefaßt. Leistungen wurden vorschriftswidrig freihändig vergeben. Das Bundesamt für den Zivilschutz (Bundesamt) beschaffte Geräte für den Brandschutzdienst, ohne das Einvernehmen mit dem Land und dem Deutschen Feuerwehrverband herbeizuführen. Die Geräte entsprachen im übrigen nicht der DIN-Norm und waren mit weiteren Mängeln behaftet. Bei der Beschaffung von Löschfahrzeugen führte die mangelhafte Koordinierung dazu, daß Teillieferungen früher geliefert und bezahlt wurden, als sie benötigt wurden.

Diese Vorgänge waren teilweise auch Gegenstand von Beratungen im Petitionsausschuß des Deutschen Bundestages, aufgrund derer die Petition dem Bundesrechnungshof als Prüfungsanregung zugeleitet wurde.

Einige Prüfungsergebnisse stellt der Bundesrechnungshof im folgenden dar:

42.2 Beschaffung hydraulischer Spreizer für den erweiterten Katastrophenschutz

42.2.1

Im Jahre 1987 beauftragte das Bundesamt die Beschaffungsstelle des Bundesministers des Innern (Beschaffungsstelle) mit dem Kauf von 626 hydraulischen Rettungssätzen, sogenannten Spreizern, mit einem Beschaffungswert von rd. 3,9 Mio. DM. Das Bundesamt teilte der Beschaffungsstelle mit, die Halterungen in den zum größten Teil schon vorhandenen Fahrzeugen der Feuerwehren seien so ausgelegt, daß nur der Spreizer eines bestimmten Herstellers für die Beschaffung in Betracht komme; andere Spreizer hätten kostspielige Änderungen an den Fahrzeugaufbauten zur Folge. Dies führte zu einer Anordnung des Leiters der Beschaffungsstelle, den vom Bundesamt benannten Spreizer zu beschaffen.

Trotzdem forderte das zuständige Referat der Beschaffungsstelle im Rahmen einer beschränkten Ausschreibung vier Firmen zur Angebotsabgabe auf. Am Tag der Angebotsöffnung äußerte das Bundesamt gegenüber der Beschaffungsstelle Zweifel an der Leistungsfähigkeit des preisgünstigsten Anbieters. Vor der Vergabeentscheidung wurden die Geräte eingehend erprobt. Das Ergebnis war, daß der Spreizer des preisgünstigsten Anbieters eine bessere Leistung erbrachte als das vom Bundesamt gewünschte Fabrikat und daß dieser Spreizer ebenso wie zwei andere Fabrikate in die Fahrzeughalterungen paßten.

Die Beschaffungsstelle hob die Ausschreibung mit der Begründung auf, die Angebote seien nicht vergleichbar gewesen, weil die an die Geräte zu stellenden Anforderungen nicht ausreichend klar definiert worden seien. Auf der Grundlage einer veränderten technischen Beschreibung, die nach den Feststellungen der Beschaffungsstelle in einem Bericht an den Bundesminister vom 24. Juli 1987 „noch präziser" auf das favorisierte Gerät zugeschnitten war, forderte die Beschaffungsstelle die vier Firmen erneut zur Angebotsabgabe auf. Auch diese zweite Ausschreibung hob die Beschaffungsstelle nach einer Intervention des Bundesamtes auf, weil das wirtschaftlichste Angebot nicht

in vollem Umfang den Wünschen des Bundesamtes entsprach. Die Beschaffungsstelle teilte den Bietern die Gründe für die Aufhebung der Ausschreibung nicht mit.

Als die Firma, deren Geräte das Bundesamt von Anfang an favorisiert hatte, dann einen Sondernachlaß von 10 v. H. einräumte, erhielt sie im Wege der freihändigen Vergabe den Zuschlag, obwohl der Preis des günstigsten Angebotes immer noch um rd. 57 DM pro Stück niedriger war. Die Mehrausgaben betrugen insgesamt rd. 35 700 DM.

42.2.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß das Vergabeverfahren nicht ordnungsgemäß war. Die unzutreffende Mitteilung des Bundesamtes an die Beschaffungsstelle über die angebliche Tauglichkeit nur eines einzigen Fabrikats war geeignet, den Wettbewerb zu behindern. Ferner hätte die Beschaffungsstelle nach den Bestimmungen der VOL/A allen Bietern die Gründe für die Aufhebung der zweiten Ausschreibung mitteilen müssen. Schließlich hätte bei der anschließenden freihändigen Vergabe auch den anderen Bewerbern Gelegenheit zu Preisnachlässen gegeben und danach das wirtschaftlichste Angebot ermittelt werden müssen.

42.2.3

Der Bundesminister des Innern (Bundesminister) hat darauf hingewiesen, daß er inzwischen durch Erlaß vom 4. April 1989 die Bedarfsträger seines Geschäftsbereichs angewiesen habe, die Regeln der VOL/A einzuhalten. Zu dem beanstandeten Einzelfall hat der Bundesminister entgegnet, dem Bundesamt sei aus seiner Mitarbeit im zuständigen Normenausschuß bekannt gewesen, daß drei der vier Spreizer in die Fahrzeughalterungen paßten. Die zweite Ausschreibung sei aufgehoben worden, um den Markt zu öffnen und um allen Bewerbern weitergehende Chancen zu eröffnen. Daß dies nicht in einer dritten Ausschreibung habe realisiert werden können, habe seinen Grund in den technischen Anforderungen der DIN-Norm und der Notwendigkeit besonderer Handlichkeit und Benutzerfreundlichkeit der Geräte für die freiwilligen Helfer des erweiterten Katastrophenschutzes, z. B. durch eine besondere Führung des Schlauchanschlusses, gehabt. Diese Voraussetzungen habe nur ein Gerät erfüllt, so daß nur eine freihändige Vergabe in Betracht gekommen sei.

42.2.4

Die Ausführungen des Bundesministers entkräften die Beanstandung nicht. Der Einwand, dem Bundesamt sei bekannt gewesen, daß drei von vier Spreizerfabrikaten in die Halterungen paßten, bestätigt den Vorwurf, das Bundesamt habe der Beschaffungsstelle eine das Beschaffungsverfahren beeinflussende unrichtige Mitteilung gemacht. Das Argument, die Aufhebung der zweiten Ausschreibung habe der „Marktöffnung" dienen sollen, ist nicht stichhaltig, denn die Ausschreibung hatte zu einem die Gegebenheiten des Marktes widerspiegelnden Ergebnis geführt. Es lagen mehrere Angebote vor, von denen das preisgünstigste die Anforderungen erfüllte. Die Behauptung des Bundesministers, dieses Angebot habe nicht der DIN-Norm entsprochen, ist nach den dem Bundesrechnungshof vorliegenden Unterlagen unzutreffend. Dasselbe gilt für das Argument der Handlichkeit und Benutzerfreundlichkeit. Das Bundesamt teilte der Beschaffungsstelle in einem Schreiben nach Aufhebung der zweiten Ausschreibung mit, Halte- und Betätigungseinrichtungen des preisgünstigsten Spreizers gewährleisteten bei guter Schwerpunktlage eine sichere Handhabung. Nach den Unterlagen über die Prüfung der Geräte verfügte das preisgünstigste Gerät auch über die benutzerfreundliche Führung des Schlauchanschlusses.

42.3 Kettenmotorsägen

42.3.1

Die Beschaffungsstelle beschaffte aufgrund entsprechender Anweisungen des Bundesamtes in den Jahren 1985 bis 1988 etwa 1 000 Kettenmotorsägen für rd. 1 Mio. DM. Die Bedarfsbeschreibung des Bundesamtes war so abgefaßt, daß nur zwei Fabrikate die Anforderungen erfüllten. Die Beschaffungsstelle führte deshalb nur beschränkte Ausschreibungen durch.

Bei der Beschaffung von 84 Kettenmotorsägen Mitte 1987 stellte das Bundesamt — erst nach Öffnung der Angebote — über die der Ausschreibung zugrundeliegende technische Beschreibung hinaus zusätzliche Forderungen auf, die nur die Beschaffung der Kettenmotorsäge eines einzigen Herstellers zuließen. Zur Begründung führte das Bundesamt an, bisher sei fast nur das Gerät des von ihm bevorzugten Herstellers beschafft worden. Einheitliche Geräte desselben Herstellers seien aus Gründen der Ausbildung unverzichtbar sowie auch deshalb geboten, weil es möglich sein müsse, während eines Einsatzes aus defekten Geräten jederzeit ein intaktes Gerät zusammenzustellen. Aus dem letztgenannten Grund müßten zumindest Sägeketten und Schwerter der Motorsägen austauschbar sein. Die Beschaffungsstelle hob die Ausschreibung auf und vergab die Aufträge freihändig an den Hersteller der vom Bundesamt gewünschten Geräte.

42.3.2

Der Bundesrechnungshof hat das Vergabeverfahren beanstandet. Die Forderungen des Bundesamtes nach einheitlicher Ausstattung mit Kettenmotorsägen, zumindest aber nach Austauschbarkeit von Sägekette und Schwert, waren nicht gerechtfertigt.

Der Bundesrechnungshof hält es für ausreichend, wenn jeweils die Geräte der einzelnen Bergungszüge von demselben Hersteller stammen, damit im Falle eines Defektes Geräte oder Geräteteile ersetzt werden können. Hingegen ist es nicht erforderlich, sämtliche Bergungszüge mit den Kettenmotorsägen desselben

Herstellers auszustatten. Dies gilt auch für die Ausbildung. Die Unterschiede in der Bedienung von Kettenmotorsägen verschiedener Fabrikate sind gering. Einer fabrikatsbezogenen Ausbildung bedarf es nicht. Die Vorgaben des Bundesamtes haben eine öffentliche Ausschreibung verhindert und schließlich zu einer freihändigen Vergabe geführt.

42.3.3

Der Bundesminister hat erwidert, das Bundesamt habe auf die Beschaffung keinen unzulässigen Einfluß genommen. Zum Zeitpunkt der vom Bundesrechnungshof kritisierten Beschaffungen sei zu berücksichtigen gewesen, daß bis dahin fast ausschließlich Motorsägen eines bestimmten Fabrikats beschafft worden waren. Deshalb sei dem Gesichtspunkt der einheitlichen Ausstattung mit dem Vorteil der Austauschbarkeit mit dem vorhandenen Gerät besondere Bedeutung zugekommen.

42.3.4

Der Bundesminister hat keine neuen Gesichtspunkte vorgetragen. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Beanstandung.

42.4 Beschaffung von Tragkraftspritzen

42.4.1

In den Jahren 1979 bis 1989 ließ das Bundesamt für Zwecke des Katastrophen-Brandschutzdienstes 1 742 Tragkraftspritzen eines neuen leistungsstärkeren Typs beschaffen. Der Deutsche Feuerwehrverband lehnte die Umstellung ab, da der neue Gerätetyp nicht DIN-gerecht sei und bei einem Ausfall nicht ohne weiteres gegen eine Tragkraftspritze der Feuerwehren ausgetauscht werden könne. Er sprach sich gegenüber dem Bundesamt für die Ausstattung mit herkömmlichen Tragkraftspritzen aus. Ebenso forderten die Länder, daß die gesamte Ausrüstung des Brandschutzdienstes der DIN-Norm entsprechen müsse.

Die Beschaffungsstelle beschaffte die Tragkraftspritzen im Wege einer beschränkten Ausschreibung, wobei wegen der vom Bundesamt erhobenen fabrikatsbezogenen Forderung hinsichtlich der Motoren kein Wettbewerb stattfand. Hersteller, die in den Jahren 1986 und 1989 vergleichbare Angebote mit anderen Motoren zu niedrigeren Preisen abgaben, blieben unberücksichtigt.

Die beschafften Tragkraftspritzen waren nur eingeschränkt verwendbar. Wegen der notwendigen Gewichtsbegrenzung mußte der Tank kleiner gehalten werden, so daß der Treibstoffvorrat unterhalb der von der DIN-Norm geforderten Menge für zwei Betriebsstunden lag. Die Motoren konnten nicht oder nur unter großen Schwierigkeiten von Hand gestartet werden. Beim Handkurbelstart kam es zu Unfällen. Dies führte zu einer vorübergehenden Untersagung der Inbetriebnahme. Erst ab dem Jahre 1984 wurden Motoren mit verbessertem Startverhalten geliefert und ein Teil der älteren Motoren nachgerüstet, ohne daß dadurch die Mängel vollends behoben wurden.

Die Nachrüstung kostete den Bund rd. 1 Mio. DM. Für die Beschaffung von 261 nicht nachgerüsteten und daher nur eingeschränkt nutzbaren Tragkraftspritzen wendete der Bund 3,2 Mio. DM auf.

42.4.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister die Einwände des Deutschen Feuerwehrverbandes und der Bundesländer nicht beachtet und damit gegen § 5 Abs. 2 Katastrophenschutzgesetz verstoßen hat, wonach die Ausstattung des von Bund und Ländern gemeinsam zu tragenden Katastrophenschutzes aufeinander abgestimmt und möglichst vereinheitlicht werden soll.

Der Bundesrechnungshof hat weiter bemängelt, daß die beschafften Geräte nur eingeschränkt nutzbar sind und daß die Beschaffungsstelle die Aufträge nicht nach der VOL/A im Wettbewerb vergeben hat.

42.4.3

Der Bundesminister hat erwidert, er habe allen Interessierten Gelegenheit gegeben, ihre Auffassung zu der neuen Konzeption darzulegen. Die Vereinheitlichung der Ausstattung sei insbesondere dann nicht zu erreichen, wenn Interessengegensätze zwischen den Aufgaben des Bundes im erweiterten Katastrophenschutz und den Interessen der Länder im Hinblick auf die friedensmäßige Nutzung der Bundesausstattung bestünden. Im übrigen sei den Bedenken der Feuerwehren inzwischen weitgehend Rechnung getragen. Die Forderung nach Ausstattung der Tragkraftspritzen mit dem Motor eines bestimmten Herstellers hat der Bundesminister damit erklärt, daß keine vergleichbaren Motoren auf dem Markt gewesen seien.

42.4.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Beanstandung. Der Bundesminister hat die Einwände des Deutschen Feuerwehrverbandes und der Bundesländer lediglich zur Kenntnis genommen und sich nicht um Einvernehmen bemüht. Zu letzterem hätte insbesondere deswegen besondere Veranlassung bestanden, weil die Tragkraftspritzen für die Feuerwehren bestimmt waren und diese aus ihren Einsätzen und Übungen praktische Erfahrungen besitzen. Daß der Bundesminister den vorgetragenen Bedenken im nachhinein weitgehend entsprochen hat, vermag die Beanstandung nicht zu entkräften. Hätte er den Bedenken rechtzeitig Rechnung getragen, wäre der wesentliche Grund für die Beschaffung neuer Tragkraftspritzen entfallen. Zudem hat die spätere Umrüstung der neuen Spritzen vermeidbaren Mehraufwand verursacht.

Die Begründung für die Forderung nach einem bestimmten Antriebsmotor ist unzutreffend. Nach den allgemeinen Erfahrungen im Beschaffungswesen ist davon auszugehen, daß eine Ausschreibung der Motoren schon vor der Beschaffung der ersten leistungsstärkeren Tragkraftspritzen auch andere Hersteller zur Fortentwicklung ihrer Motoren veranlaßt hätte. Gerade wenn solche Entwicklungen initiiert werden sollen, zeigt sich der Vorteil einer Ausschreibung. Die in den Jahren 1986 und 1989 eingegangenen Angebote bestätigen diese Annahme. Einer Ausschreibung stand auch nicht etwa eine besondere Eilbedürftigkeit der Einführung der neuen Tragkraftspritzen entgegen.

42.5 Koordinierung der Lieferung von Fahrgestellen, Aufbauten und Tragkraftspritzen

42.5.1

Die Tragkraftspritzen gehörten zur Ausstattung von ebenfalls aus Bundesmitteln beschafften Löschfahrzeugen. Im Jahre 1986 erteilte die Beschaffungsstelle die Aufträge zur Lieferung von 235 Fahrgestellen, Aufbauten und Tragkraftspritzen zu festgelegten Lieferterminen. Dabei wurden die Termine für Fahrgestelle, Aufbauten und Tragkraftspritzen nicht genügend aufeinander abgestimmt. Die Lieferung der Fahrgestelle und der Aufbauten lag zwischen fünf und neun Monaten auseinander. So waren zum 30. Dezember 1986 80 Fahrgestelle, zum 31. März 1987 130 Fahrgestelle und 27 Tragkraftspritzen und zum 31. Mai 1987 175 Fahrgestelle und 54 Tragkraftspritzen ungenutzt vorrätig.

42.5.2

Der Bundesrechnungshof hat die mangelnde Lieferkoordination beanstandet und errechnet, daß infolge der zu frühen Beschaffung der Fahrgestelle und Tragkraftspritzen ein Zinsschaden von über 600 000 DM entstanden ist.

42.5.3

Der Bundesminister hat entgegnet, für die Fahrzeugkomponenten seien Lieferpläne erstellt worden. Langjährige Erfahrungen mit komplexen Beschaffungsvorgängen hätten dazu geführt, gewisse Vorlaufzeiten nicht zu knapp zu bemessen. Dabei könne der zeitliche Abstand zwischen den Lieferterminen für Fahrgestelle und Aufbauten „offensichtlich etwas weit" bemessen worden sein. Allerdings sei zu berücksichtigen, daß die Fahrgestelle nach Auslieferung nicht unmittelbar zum Aufbauhersteller, sondern zunächst zum Hersteller der Vorbaupumpen geliefert worden seien. Bezüglich der Tragkraftspritzen hätten Standzeiten in Kauf genommen werden müssen, weil kleinere Teillieferungen höhere Preise zur Folge gehabt hätten.

42.5.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Ansicht, daß der Beschaffungsablauf unwirtschaftlich war. So hätten die Vorbaupumpen dem Fahrgestellhersteller zugeliefert und von ihm eingebaut werden können. Ferner ist aus den Akten nicht ersichtlich, daß die Beschaffungsstelle geprüft hat, ob der Vorteil des niedrigeren Preises für größere Teillieferungen höher war als der durch die verfrühte Beschaffung der Tragkraftspritzen entstandene Zinsschaden.

42.6

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister die Frage nach disziplinar- und haftungsrechtlichen Folgerungen aus den beanstandeten Vorgängen gestellt. Der Bundesminister hat erklärt, für solche Prüfungen habe keine Veranlassung bestanden, da das Verwaltungshandeln des Bundesamtes und der Beschaffungsstelle nicht zu beanstanden gewesen sei. Er habe jedoch mit Erlaß vom 4. April 1989 alle Bedarfsträger seines Geschäftsbereichs zur strikten Beachtung der Wettbewerbsneutralität bei Beschaffungen aufgefordert.

42.7

Der Bundesrechnungshof hält die Stellungnahme des Bundesministers zu disziplinar- und haftungsrechtlichen Fragen angesichts der Schwere der Verstöße gegen Vergabebestimmungen für unbefriedigend. Im übrigen wird der Bundesminister sich im Rahmen seiner Dienst- und Fachaufsicht vergewissern müssen, daß sein Erlaß vom 4. April 1989 auch tatsächlich befolgt wird. Ferner sollte er Geräte für den erweiterten Katastrophenschutz künftig erst dann beschaffen, wenn er die in § 5 Abs. 2 Katastrophenschutzgesetz vorgesehene Abstimmung mit den Ländern vorgenommen hat. Dies gilt auch für die weitere Beschaffung von Tragkraftspritzen.

Allgemeine Finanzverwaltung
(Einzelplan 60)

43 Ermittlung von Besteuerungsgrundlagen — Kontrollmitteilungsverordnung zu § 93a Abgabenordnung

43.0

Die Bundesregierung ist im Steuerbereinigungsgesetz 1986 ermächtigt worden, zur Sicherung der Besteuerung eine Rechtsverordnung über allgemeine Mitteilungspflichten von Behörden und öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten an die Finanzbehörden zu erlassen. Die Rechtsverordnung lag im Sommer 1990 noch nicht vor. Infolge des dadurch eingetretenen Kontrollmangels ist die

Vollständigkeit des Steueraufkommens nicht gesichert.

43.1

Die Finanzbehörden erhielten für Zwecke der rechtzeitigen und vollständigen Besteuerung seit langem von anderen Behörden und öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Kontrollmitteilungen, insbesondere über Zahlungen, die aus öffentlichen Mitteln geleistet wurden. Diese Praxis beruhte auf verschiedenen Verwaltungsanweisungen und -vereinbarungen.

Weil das Mitteilungsverfahren als rechtsgrundloser Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der von den Mitteilungen Betroffenen angesehen wurde, kam es im Steuerbereinigungsgesetz 1986 (BGBl. Teil I 1985 S. 2436) zur Einfügung des § 93 a in die Abgabenordnung (AO). Darin wurde die Bundesregierung ermächtigt, zur Sicherung der Besteuerung mit Zustimmung des Bundesrates eine Rechtsverordnung über allgemeine Mitteilungspflichten von Behörden und öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten an die Finanzbehörden zu erlassen.

Die Ermächtigung des § 93 a AO ist bis zum Sommer 1990 nicht ausgefüllt worden. Da die Gesetzesvorschrift ihrerseits keine Eigenwirkung entfaltet, ist die in der Vergangenheit geübte Mitteilungspraxis nahezu zum Stillstand gekommen. Soweit Behörden dennoch von sich aus unter Beachtung der Vorgaben des § 93 a AO den Finanzbehörden Mitteilungen übersandten, wurden sie von Datenschutzbeauftragten zur Aufgabe dieser Handhabung aufgefordert. Im übrigen hat der Bundesbeauftragte für den Datenschutz in seinem 11. Tätigkeitsbericht (§ 19 Abs. 2 Satz 2 des Bundesdatenschutzgesetzes) das Ausbleiben der Rechtsverordnung ausdrücklich bedauert.

43.2

Die Finanzverwaltung kann ihren Auftrag, die Steuern gleichmäßig festzusetzen und vollständig zu erheben (§ 85 AO i. V. m. § 34 der Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder) ohne Informationen anderer Behörden nicht erfüllen. Das bisher geübte Mitteilungsverfahren bezog Empfänger von Zuwendungen aus dem Bundeshaushalt mit ein. Dies hat zur Sicherstellung einer gleichmäßigen Besteuerung beigetragen. Das künftige Mitteilungsverfahren beschränkt sich auf Zahlungen von Behörden und öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ohne betragsmäßige Angabe. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, daß die zwischenzeitlich schon fünf Jahre dauernde Mitteilungspause das Steueraufkommen insoweit beeinträchtigen kann. Er hat deshalb geprüft, welche Gründe bisher den Erlaß der für eine gleichmäßige und effektive Besteuerung notwendigen Mitteilungsverordnung verhindert haben.

43.3

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes erstellte der Bundesminister bereits am 22. Dezember 1983 eine erste Konzeption für einen Verordnungsentwurf und am 17. Juli 1984 einen überarbeiteten Entwurf, da seinerzeit vorgesehen war, die entsprechende Ermächtigungsnorm in das Steueränderungsgesetz 1985 aufzunehmen. Bei den Gesetzesvorbereitungen rechnete er mit dem Inkrafttreten der Verordnung zum 1. Januar 1986. Nachdem jedoch im Gesetzgebungsverfahren neue Schwerpunkte gesetzt wurden, die letztlich dazu führten, daß die Ermächtigungsnorm erst in das Steuerbereinigungsgesetz 1986 vom 19. Dezember 1985 aufgenommen wurde, sprach sich der Bundesminister in der ersten Jahreshälfte 1985 dafür aus, die Verordnung — nach einer Vorlaufzeit von einem Jahr — erst zum 1. Januar 1987 in Kraft zu setzen. Mitte 1986 erstellte der Bundesminister zwar einen neuen Verordnungsentwurf, sah aber von der Verbandsanhörung und weiteren Schritten zum Inkrafttreten des Entwurfs aus politischen Erwägungen ab. Erst nach 3jähriger Unterbrechung unternahm der Bundesminister ab 1. März 1989 wieder Schritte, das Vorhaben voranzutreiben.

In der schließlich am 17. April 1989 durchgeführten Verbandsanhörung sahen alle Beteiligten die Verordnung als eilbedürftig an. Dennoch kam auch die zuletzt für Januar 1990 geplante Vorlage an das Kabinett nicht zustande.

43.4

Im Hinblick auf die bisherige schleppende Behandlung, die im wesentlichen auf der Annahme einer ungünstigen Wirkung bei den Betroffenen beruht, muß erneut befürchtet werden, daß sich die Verabschiedung der Verordnung wiederum verzögert.

43.5

Der Bundesminister hat sich zu dem ihm übersandten Entwurf dieser Bemerkung bis August 1990 nicht geäußert.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist die Verabschiedung der Verordnung nach wie vor geboten, um die Gleichmäßigkeit der Besteuerung zu sichern. Der Bundesminister sollte unverzüglich das dazu Notwendige veranlassen.

44 Umsatzsteuer-Abschlußzahlungen

44.0

Die Finanzbehörden prüfen Umsatzsteuer-Jahreserklärungen, die erheblich von der Summe der Vorauszahlungen abweichen und zu einer bedeutenden Abschlußzahlung führen, nicht immer kritisch. Die Auswertung maschinell erstellter Prüf-

hinweise ist unzureichend; notwendige Folgerungen unterbleiben.

44.1

Nach § 18 Umsatzsteuergesetz haben Unternehmer — abhängig von dem Steuerbetrag des Vorjahres — entweder monatlich oder vierteljährlich Voranmeldungen abzugeben und Vorauszahlungen zu leisten. Ergibt sich in der abschließenden Steueranmeldung für das Kalenderjahr ein höherer Steuerbetrag als die Summe der vorangemeldeten Steuerbeträge, wird der Unterschiedsbetrag (Umsatzsteuer-Abschlußzahlung) einen Monat nach dem Eingang dieser Anmeldung fällig.

44.2

Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hatten in der Vergangenheit wiederholt festgestellt, daß Unternehmer ihre Umsätze nicht vollständig und zeitgerecht in den Voranmeldungen, sondern erst in der Jahresanmeldung erklärten. Dadurch sind teilweise erhebliche Steuerbeträge mit Verspätung an die Finanzämter abgeführt worden.

Auf der Grundlage der Feststellungen und Anregungen der Rechnungshöfe haben die Steuerverwaltungen der Länder veranlaßt, daß in dem automatisierten Steuerfestsetzungsverfahren bei Überschreitung gewisser Grenzen der Umsatzsteuer-Abschlußzahlungen den Bearbeitern maschinell erstellte Prüfhinweise zugeleitet werden. Danach sollten sie den Grund für die Abweichung zwischen Voranmeldungen und Jahresanmeldung feststellen, gegebenenfalls weitere Maßnahmen ergreifen.

44.3

Der Bundesrechnungshof hat bei zwölf Finanzämtern in fünf Bundesländern diesen Bereich erneut schwerpunktmäßig untersucht und dabei festgestellt:

- Die allgemeinen Bearbeitungsanweisungen der Finanzbehörden stimmten teilweise nicht mit den Anweisungen zur Bearbeitung der maschinell erstellten Prüfhinweise überein.
- Die Finanzämter haben nicht immer erkannt, daß Unternehmer sich durch die Abgabe unrichtiger Voranmeldungen, die zu geringeren Vorauszahlungen führten, nicht unerhebliche und ungerechtfertigte Zinsvorteile verschafft haben.
- Mehrere Finanzämter haben nicht erkannt, daß nachträglich berichtigte Voranmeldungen auch Abschlußzahlungen und damit mögliche Festsetzungen von Hinterziehungszinsen vermeiden sollten.
- Finanzämter haben hingenommen, daß Unternehmer dadurch erhebliche und ungerechtfertigte Zinsvorteile erhalten haben, daß sie ihre Jahresanmeldungen, die zu erheblichen Abschlußzahlungen führten, erst nach dem äußersten Abgabetermin einreichten. So waren z. B. bei einem Finanzamt bis zum letzten Abgabetermin regelmäßig etwa 70 v. H. der Anmeldungen, die zu einer Abschlußzahlung führten, noch nicht abgegeben worden und damit die Abschlußzahlung noch nicht fällig geworden.

Anweisungen zur bußgeld- oder steuerstrafrechtlichen Beurteilung und zur Festsetzung von Hinterziehungszinsen bestanden nicht oder waren mehrdeutig. Die Regelungen zum Verfahren sind in den Ländern unterschiedlich. In einem Land obliegt die Untersuchung, worauf die Abweichung zu den vorangemeldeten Umsätzen zurückzuführen ist, der Bußgeld- und Strafsachenstelle. In anderen Ländern unterbleibt eine Benachrichtigung dieser Stelle weitgehend, obwohl gerade diese Stelle am besten darüber entscheiden könnte, ob es sich bei der Jahresanmeldung, die eine Umsatzsteuer-Abschlußzahlung auslöst, um eine strafbefreiende Selbstanzeige handelt, die jedoch die Festsetzung von Hinterziehungszinsen nicht ausschließt.

Die durchschnittlichen Abschlußzahlungsbeträge bei den geprüften Finanzämtern lagen zwischen rd. 16 000 DM und 170 000 DM.

Die maschinell erstellten Prüfhinweise wurden nur unzureichend ausgewertet. Notwendige Maßnahmen unterblieben. Im übrigen war die Dokumentation des vom Bearbeiter Veranlaßten nicht nachvollziehbar. Die maschinell erstellten Prüfhinweise betrafen ein Volumen zwischen rd. 16 v. H. und rd. 48 v. H. des Umsatzsteueraufkommens der geprüften Finanzämter.

Der Bundesrechnungshof hält die Auswertung der maschinell erstellten Prüfhinweise für unbefriedigend. Er sieht einen wesentlichen Grund in unzureichender Dienstaufsicht. Die von den Bearbeitern vorgetragenen Gründe, wie hohe Arbeitsbelastung, vorgesehene Außenprüfungen und den zu erwartenden geringen Arbeitserfolg, hätten den Aufsichtsführenden bekannt sein können und sie zum Eingreifen veranlassen müssen.

44.4

Der Bundesminister hat aufgrund der neuen Beanstandungen mitgeteilt, mit den obersten Finanzbehörden der Länder sei vereinbart, die Texte der Prüfhinweise sachgerecht zu ergänzen. Die Bearbeiter würden nunmehr aufgefordert zu prüfen, ob

- die Jahresanmeldungen künftig vorzeitig anzufordern sind,
- eine Umsatzsteuer-Sonderprüfung zu veranlassen ist,
- sich strafrechtliche Folgen ergeben und
- Hinterziehungszinsen festzusetzen sind.

Dabei werde ausdrücklich darauf hingewiesen, daß eine Selbstanzeige die Festsetzung von Hinterziehungszinsen nicht ausschließe.

Außerdem sollten in allen Ländern zur Frage der Festsetzung von Hinterziehungszinsen im wesentlichen gleichlautende Verwaltungsanweisungen herausgegeben werden. Ferner werde nunmehr in der Arbeitsanleitung erläutert, wie Prüfhinweise zu bearbeiten seien. Der Bearbeiter müsse das aufgrund der Prüfhinweise Veranlaßte dokumentieren.

Nach Umsetzung dieser Maßnahmen durch die Länder erwarte er, daß Jahresanmeldungen mit Umsatzsteuer-Abschlußzahlungen umfassender ausgewertet würden.

44.5

Der Bundesrechnungshof begrüßt die vorgesehenen Änderungen. Er erwartet, daß sie in allen Ländern zügig umgesetzt werden. Er ist jedoch der Auffassung, daß neben den beabsichtigten verbesserten Prüfhinweistexten auch zusätzliche dienstaufsichtliche Kontrollmaßnahmen vorgesehen werden sollten. Die Erstellung von Prüfhinweisen gewährleistet allein nicht, daß diese auch entsprechend ihrer Zielsetzung ausgewertet werden.

45 Steuererhebung — Billigkeitsmaßnahmen in einem bedeutsamen Einzelfall

45.0

Ein Land hat ein in Liquiditätsschwierigkeiten geratenes Unternehmen über einen längeren Zeitraum und in erheblichem Ausmaß dadurch unterstützt, daß es ohne Wissen des Bundesministers anstelle zugesagter Zuschüsse des Landes Lohnsteuer und Umsatzsteuer in Millionenhöhe zu Lasten des Bundeshaushalts gestundet hat. Der Bundesminister hat bisher davon abgesehen, bei dem Land Ersatzansprüche zum Ausgleich der dem Bundeshaushalt entstandenen Nachteile geltend zu machen. Er sollte sicherstellen, daß er künftig in ähnlich gelagerten Fällen an der Entscheidung über Billigkeitsmaßnahmen dieses Ausmaßes beteiligt wird.

45.1

Die in den Steuergesetzen festgelegten Fälligkeitstermine für die Erhebung der Steuern dürfen die Finanzbehörden zugunsten einzelner Steuerschuldner nur in dem vom Gesetzgeber vorgegebenen Rahmen verändern. Nach der Abgabenordnung (AO) dürfen sie Steueransprüche nur stunden, wenn für den Schuldner unbillige Härten vermieden werden sollen (§ 222 AO). Eine Stundung von Lohnsteuer und Umsatzsteuer ist nach ständiger Rechtsprechung grundsätzlich nicht zulässig, weil es sich für den Unternehmer insoweit um wirtschaftlich fremde Gelder handelt. Da sich Billigkeitsmaßnahmen für Gemeinschaftsteuern auch auf den Bundeshaushalt auswirken, hat sich der Bundesminister seine vorherige Zustimmung zu beabsichtigten Steuerstundungen von mehr als 750 000 DM vorbehalten, aber nur dann, wenn der Stundungszeitraum mehr als 24 Monate beträgt.

45.2

Bei der Prüfung von Billigkeitsmaßnahmen ist der Bundesrechnungshof auf einen bedeutsamen Fall gestoßen, in dem die Finanzbehörden eines Landes ohne Wissen des Bundesministers Lohnsteuer und Umsatzsteuer gestundet haben, was sich auf den Bundeshaushalt nachteilig auswirkte.

In dem geprüften Fall erhielt das Unternehmen bis zum Jahre 1985 zur Aufrechterhaltung seiner Betriebstätigkeit wiederholt Hilfen (Kredite, Bürgschaften u. ä.) aus öffentlichen Haushalten.

Am 30. Dezember 1985 sagte der Wirtschaftsminister des Landes dem weiterhin liquiditätsgefährdeten Unternehmen in einem Zuwendungsvertrag einen bedingt rückzahlbaren Zuschuß in Höhe von mehreren hundert Millionen DM aus dem Landeshaushalt zu.

Unmittelbar nach der Zusage des Landes auf Auszahlung des Zuschusses beantragte das Unternehmen im Januar 1986 „auf Wunsch des Wirtschaftsministers" des Landes, ihm die Abführung der aus dem Lohnsteueranmeldungszeitraum für Dezember 1985 fälligen Steuern in Millionenhöhe zinslos zu stunden. Bis zum Herbst 1987 dehnte es seine Stundungsanträge auf die Lohnsteuer der jeweils nachfolgenden Anmeldungszeiträume und die monatlich abzuführende Umsatzsteuer aus.

Das Finanzamt entsprach den Anträgen mit Zustimmung des Landesfinanzministers. Erst ab Sommer 1987 berechnete es Stundungszinsen. Am 16. Oktober 1987 legte das Unternehmen letztmalig einen Stundungsantrag für fällige Lohnsteuer und Umsatzsteuer für den Anmeldungszeitraum September 1987 vor.

Das Land rechnete die gestundeten Beträge aus Gemeinschaftsteuern, die auch dem Bund zustanden, auf den Zuwendungsrahmen an, der ausschließlich aus Mitteln des Landes ausgefüllt werden sollte. Die Stundungen fielen nicht unter den Mitwirkungsvorbehalt des Bundesministers, weil der Stundungszeitraum jeweils unter 24 Monaten gehalten wurde (vgl. Nr. 45.1).

Als der Bundesminister von der geschilderten Abwicklung des Zuwendungsvertrages erfuhr, bat er am 16. Februar 1987 den Landesfinanzminister um Mitteilung, welche Gründe ihn bewogen hätten, von der bisherigen einhelligen, auf der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes beruhenden Verwaltungsauffassung abzuweichen, nach der einbehaltene Lohnsteuer grundsätzlich nicht wegen unbilliger Härte und Umsatzsteuer nur in Ausnahmefällen gestundet werden können. Der Landesfinanzminister teilte hierauf mit, die Stundung sei wegen der extrem schlechten Liquiditätslage des Unternehmens in der Erwartung gewährt worden, daß durch weitere Maßnahmen die Existenz des Unternehmens gesichert werden könne. Der Bundesminister bat den Landesfinanzminister nunmehr mit Schreiben vom 30. Juni 1987, die Stun-

dungen weder zu verlängern noch neue Stundungen für Steuern zu bewilligen, die ganz oder teilweise Dritten zufließen. Nach seiner Auffassung lägen weder sachliche noch persönliche Gründe vor, die eine Stundung rechtfertigten.

Der Landesfinanzminister teilte mit Schreiben vom 20. Juli 1987 mit, er werde der Bitte des Bundesministers entsprechen; gleichzeitig kündigte er an, die Angelegenheit unter allen rechtlichen Gesichtspunkten zu prüfen, und behielt sich vor, eine ausführliche Stellungnahme abzugeben. In einer weiteren Stellungnahme bat er den Bundesminister, seine Bitte um Einstellung der beanstandeten Stundungspraxis nochmals zu überprüfen.

Ab dem 20. Juli 1987 waren zwar keine Steuerbeträge mehr gestundet worden. Ihre Einziehung unterblieb aber mit der Begründung, die Vollstreckung sei unbillig (§ 258 AO). Dieses Vorgehen hatte zur Folge, daß für den Zeitraum der Nichtentrichtung der Steuerbeträge Säumniszuschläge (monatlich 1 v. H.) anfielen, die ausschließlich vom Land vereinnahmt werden. Bei weiterer Stundung wären Stundungszinsen (monatlich 0,5 v. H.) in beträchtlicher Höhe angefallen, die den Steuergläubigern anteilig zufließen.

Der Bundesminister hat die Frage geprüft, ob eine Haftung des Landes nach Artikel 104 a Abs. 5 GG in Betracht kommt, sie im Ergebnis verneint und die Angelegenheit im Hinblick auf die zwischenzeitliche Entrichtung der Steuern am 13. Februar 1989 als abgeschlossen erklärt. Er hat jedoch gegenüber dem Landesfinanzminister die Auffassung vertreten, daß er seine rechtliche Beurteilung über die Unzulässigkeit der Stundung aufrecht halte.

45.3

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister aufgefordert, die erforderlichen Maßnahmen einzuleiten, um die dem Bundeshaushalt entstandenen Nachteile in Millionenhöhe auszugleichen. Er hat ihm außerdem mitgeteilt, daß nach seiner Einschätzung eine Haftung des Landes nach Artikel 104 a Abs. 5 GG in Betracht komme. Ein zumindest grob pflichtwidriges Verhalten des Landes sieht er insbesondere in der das Bundesinteresse mißachtenden Sachbehandlung. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß auch nach der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes wirtschaftspolitische — insbesondere strukturpolitische — Zielsetzungen nicht mit steuerlichen Billigkeitsmaßnahmen verfolgt werden dürfen.

Das Land ist weiterhin nicht nur von der einhelligen Verwaltungsauffassung über die grundsätzliche Unzulässigkeit von Stundungen bei Lohn- und Umsatzsteuern abgewichen, sondern hat sich auch in Gegensatz zur einschlägigen höchstrichterlichen Rechtsprechung gestellt.

Hinzu kommt, daß das Land, ohne Unterrichtung des Bundes, anstelle neuer Stundungen die Vollstreckung der geschuldeten Beträge ausgesetzt hat. Diese Maßnahme war im Ergebnis für den Bund noch nachteiliger als Stundungen.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister außerdem aufgefordert, für die Zukunft sicherzustellen, daß sich sein Zustimmungsvorbehalt zu Stundungen auf ähnlich bedeutsame Einzelfälle erstreckt.

45.4

Der Bundesminister hat erklärt, er prüfe, ob ein Rechtsstreit wegen einer Inanspruchnahme des Landes geführt werden solle. Dabei sei allerdings auch zu beachten, daß einer derartigen Auseinandersetzung wegen ihres Grundsatzcharakters eine weit über den Einzelfall hinausgehende Bedeutung im Bund-Länderverhältnis zukomme.

Der Bundesminister hat außerdem erklärt, er habe im Frühjahr 1989 die Länder um Stellungnahme gebeten, ob die Beteiligung des Bundesministers im Zustimmungsverfahren — unter Einbeziehung des Gesichtspunktes der Verwaltungsökonomie — differenzierter gestaltet werden könne. Die Stellungnahmen der Länder lägen noch nicht vor.

45.5

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, daß der Bundesminister sich in derartig bedeutsamen Einzelfällen zeitnah und umfassend unterrichten läßt und solche Fälle in seinen Zustimmungsvorbehalt einbezieht. Gegen das verantwortliche Bundesland sollte auch unter Berücksichtigung des Verhaltens im Vollstreckungsverfahren ein Haftungsanspruch nach Artikel 104 a Abs. 5 GG geltend gemacht werden. Bei der Würdigung des Verhaltens des Landes ist im übrigen auch zu berücksichtigen, daß ungerechtfertigte steuerliche Billigkeitsmaßnahmen zu Wettbewerbsverzerrungen führen.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiter verfolgen.

46 Besteuerung von Berufsverbänden, deren Vermögensträgern und Mitgliedern
(Kapitel 60 01 Titel 012 01, 014 01, 017 01, 015 01 und 011 01)

46.0

Berufsverbände und deren Vermögensträger sind nur unter bestimmten Voraussetzungen von der Körperschaftsteuer befreit. Sie wurden von den Finanzämtern unzureichend erfaßt und überwacht. Mängel bei der Anwendung der Vorschriften führten zu Verstößen gegen den Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung. Verbände, die keine Berufsverbände sind, wurden ohne gesetzliche Grundlagen als solche behandelt.

46.1 Rechtslage

Berufsverbände sind Vereinigungen von natürlichen Personen oder Unternehmen, die allgemeine, aus der beruflichen oder unternehmerischen Tätigkeit erwachsende ideelle oder wirtschaftliche Interessen des Berufsstandes oder Wirtschaftszweiges wahrnehmen. Hierzu gehören z. B. Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften, Wirtschaftsverbände, Bauernvereine und Hauseigentümervereine.

Solche Vereinigungen unterliegen grundsätzlich der Körperschaftsteuerpflicht (§§ 1, 3 Körperschaftsteuergesetz — KStG —). Berufsverbände und deren Vermögensträger sind jedoch ganz oder teilweise von der Körperschaftsteuer befreit, wenn sie keinen „öffentlich-rechtlichen Charakter" haben und ihr „Zweck nicht auf einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb gerichtet ist" (§ 5 Abs. 1 Nr. 5 KStG). Wenn sie als Nebenzweck einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb unterhalten, ist die Steuerbefreiung insoweit ausgeschlossen.

Die Steuerbefreiung gilt auch für Körperschaften oder Personenvereinigungen, deren Hauptzweck die Verwaltung des Vermögens für einen nicht rechtsfähigen und steuerbefreiten Berufsverband ist, sofern die Erträge im wesentlichen aus dieser Vermögensverwaltung herrühren und ausschließlich dem Berufsverband zufließen — sogenannte Vermögensträger — (§ 5 Abs. 1 Nr. 6 KStG). (Solche Vermögensträger werden vor allem von Verbänden unterhalten, die in der Rechtsform nicht eingetragener Vereine Arbeitnehmerinteressen wahrnehmen.)

Die Mitglieder können Beiträge an den steuerbegünstigten Berufsverband im Rahmen der Ermittlung ihrer Einkünfte als Betriebsausgaben oder als Werbungskosten abziehen.

46.2 Prüfungsumfang und zusammenfassende Feststellungen

Der Bundesrechnungshof hat in den Jahren 1989 und 1990 beim Bundesminister und bei insgesamt neun Finanzämtern in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein stichprobenweise die steuerliche Behandlung der Berufsverbände und deren Vermögensträger geprüft. Er hat festgestellt, daß diese Finanzämter

- die Berufsverbände und ihre Vermögensträger steuerlich nur lückenhaft erfaßten (Nr. 46.3.1),
- die steuerlich geführten Einrichtungen dieser Art unzulänglich überwachten und aufklärungsbedürftigen Sachverhalten nicht nachgingen (Nr. 46.3.2),
- nur ausnahmsweise Außenprüfungen durchführten (Nr. 46.4),
- Steuerbefreiungen wegen Wahrnehmung berufsständischer Interessen auch dann gewährten, wenn die Berufsverbände und ihre Vermögensträger in erheblichem Umfang andere Zwecke verfolgten (wirtschaftliche Geschäftsbetriebe, Nr. 46.5; Zuwendungen an politische Parteien, politische Vereine und gemeinnützige Einrichtungen, Nr. 46.6),
- Kommunale Spitzenverbände als Berufsverbände behandelten (Nr. 46.7).

46.3 Steuerliche Erfassung und Überwachung der Berufsverbände und deren Vermögensträger

46.3.1 Steuerliche Erfassung

Die Finanzämter erfaßten die Berufsverbände und deren Vermögensträger für Zwecke der Besteuerung nur lückenhaft. Bei der Mehrzahl der geprüften Finanzämter waren mehr als die Hälfte dieser Körperschaften nicht erfaßt, obwohl teilweise umfangreiche Einnahmen und Vermögen vorhanden waren.

In einem Land hatten die dort geprüften beiden Finanzämter sogar nur 6 Berufsverbände steuerlich erfaßt, obwohl in einem Verzeichnis der Industrie- und Handelskammer 102 Berufsverbände mit Sitz im Zuständigkeitsbereich dieser Finanzämter aufgeführt wurden.

Zwei Bundesländer wiesen zwar in den Jahren 1987/1988 ihre Finanzämter an, alle in Betracht kommenden Körperschaften aufzunehmen und in einem 3jährigen Abstand zu überprüfen. Diese Anweisungen beachteten die dort geprüften Finanzämter nicht, wobei sie sich auf Personalmangel beriefen.

Die Finanzämter werteten die einschlägigen Veröffentlichungen über solche Körperschaften, z. B. Auszüge aus Vereinsregistern, Verzeichnisse von Gemeinden sowie Industrie- und Handelskammern nur unzulänglich aus.

Die Finanzämter mißachteten damit ihre Pflicht, steuerliche Sachverhalte von Amts wegen zu ermitteln (§ 88 i. V. m. § 137 Abgabenordnung — AO —). Der Bundesminister sollte auf eine vollständige steuerliche Erfassung der Berufsverbände und ihrer Vermögensträger hinwirken.

46.3.2 Überwachung

46.3.2.1

Soweit Berufsverbände und deren Vermögensträger steuerlich erfaßt waren, überwachten die Finanzämter diese Steuerpflichtigen im Vertrauen auf die Steuerbefreiung nach § 5 Abs. 1 Nr. 5 oder 6 KStG nur unzureichend. Insbesondere überprüften sie trotz Anhaltspunkten in Geschäftsberichten und anderen Unterlagen in der Regel nicht oder nicht hinreichend,

- ob Berufsverbände und deren Vermögensträger ganz oder teilweise steuerpflichtig waren, weil sie sich wirtschaftlich oder sonst zweckwidrig betätigten,
- ob sie als Arbeitgeber ihren steuerlichen Verpflichtungen bei der Einbehaltung und Abführung von Lohnsteuer nachkamen.

46.3.2.2

Das Vertrauen der Finanzämter auf die Steuerbefreiung der Berufsverbände war nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes in vielen Fällen nicht gerechtfertigt. So betrieben Berufsverbände und deren Vermögensträger mit eigenem Personal Druckereien, Bildungseinrichtungen mit gastronomischen Betrieben, gewährten und vermittelten Versicherungsschutz, veranstalteten Messen oder unterhielten Erholungseinrichtungen, alles Tätigkeiten, die nicht nach § 5 Abs. 1 Nr. 5 oder 6 KStG steuerbefreit sind.

Die — seltenen — Prüfungen der Finanzämter bei solchen Steuerpflichtigen zeigten, daß bei ordnungsgemäßer Überwachung erhebliche steuerliche Mehreinnahmen anfallen können. So forderte ein Finanzamt nach Außenprüfung bei einem Arbeitgeberverband insbesondere wegen wirtschaftlicher Tätigkeit Steuern in Höhe von rd. 1,3 Mio. DM nach, ein anderes Finanzamt bei einer Gewerkschaft über 2 Mio. DM.

46.3.2.3

Wie lückenhaft die steuerliche Überwachung betrieben wird, zeigen beispielhaft folgende Fälle.

In den Akten des Finanzamtes für einen bedeutenden Vermögensträger eines steuerbefreiten Berufsverbandes mit einem Vermögen von mehreren hundert Millionen DM befanden sich lediglich der Gesellschaftsvertrag aus dem Jahre 1949 sowie ein auf etwa 10 cm angewachsenes Bündel nicht ausgewerteter Kontrollunterlagen über wirtschaftliche Betätigungen des Vermögensträgers. Das Finanzamt hatte zu keiner Zeit Steuererklärungen, Tätigkeits- oder Finanzberichte angefordert. Andererseits hatte es Anträgen auf Ausstellung von sogenannten Nichtveranlagungsbescheinigungen entsprochen, obwohl die zur Prüfung dieser Anträge notwendigen Unterlagen fehlten. (Die Nichtveranlagungsbescheinigungen beantragte der Vermögensträger des Berufsverbandes, um Erträge aus Kapitalvermögen ohne Abzug von Kapitalertragsteuer vereinnahmen zu können.)

Ein Arbeitgeberverband in der Rechtsform eines eingetragenen Vereins, der nur noch zwei Mitglieder besaß, löste sich im Jahre 1982 auf. Das Finanzamt unterrichtete nicht die Sitzfinanzämter der beiden Mitglieder über die Auflösung des Vereins und die etwaige Verwendung des Vereinsvermögens, das zuletzt noch rd. 100 000 DM betrug. Falls das Vereinsvermögen an die beiden Mitglieder ausgekehrt wurde, hätte es dort als Betriebseinnahme erfaßt werden müssen, da die Rückzahlung in wirtschaftlichem Zusammenhang mit der gewerblichen Tätigkeit der beiden Mitglieder stand.

46.3.2.4

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister die Länder nicht auf ihre Pflichten zur ordnungsgemäßen Überwachung, insbesondere der Steuerbefreiung dieser Körperschaften hingewiesen hat. Er sollte bundeseinheitlich auf eine gleichmäßige Überwachung der Berufsverbände und deren Vermögensträger in der Weise hinwirken, daß die Steuerbefreiung dieser Einrichtungen zumindest jedes dritte Jahr — etwa wie bei gemeinnützigen Einrichtungen — anhand ausreichender Unterlagen, insbesondere anhand jährlicher Geschäfts- und Tätigkeitsberichte, überprüft wird.

46.3.2.5

Der Bundesminister hat ausgeführt, er beabsichtige, für die Finanzämter eine einheitliche Verwaltungsanweisung zum Verfahren der Überprüfung der Körperschaftsteuer- und Vermögensteuerpflicht der Berufsverbände im Hinblick auf wirtschaftliche Geschäftsbetriebe herauszugeben. Auch habe er Vordrucke für die Überprüfung der Berufsverbände in 3jährigem Abstand entwickelt. Gegen die Vordrucke hätten die Verbände „schwerwiegende" Bedenken erhoben. Diese werde er mit den obersten Finanzbehörden der Länder in der Absicht erörtern, eine „einheitliche Verwaltungsanweisung betreffend das Verfahren zur Überprüfung der Körperschaft- bzw. Vermögensteuerpflicht der Berufsverbände im Hinblick auf wirtschaftliche Geschäftsbetriebe" herauszugeben.

46.3.3

Der Bundesrechnungshof hält die beabsichtigten Maßnahmen grundsätzlich für geeignet, die Überwachung zu verbessern. Der Bundesminister sollte sie möglichst bald verwirklichen. Die Vordrucke sollten neben dem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb auch die Vermögensträger von Berufsverbänden einbeziehen, die teilweise in erheblichem Umfang wirtschaftlich tätig sind.

46.4 Außenprüfung bei Berufsverbänden und deren Vermögensträgern

46.4.1

Auch vorliegende Unterlagen über Jahresabschlüsse lassen z. B. wegen verdichteter Zahlen bei Einnahmen, Ausgaben und Vermögenswerten nicht immer erkennen, ob sämtliche Voraussetzungen der Steuerbefreiung eines Berufsverbandes erfüllt sind, etwa ob die tatsächliche Geschäftsführung dem Befreiungstatbestand entspricht. Eine wirksame Kontrolle — insbesondere der steuerlich gewichtigen Fälle — kann häufig nur durch Außenprüfung erreicht werden.

Die Finanzämter führten jedoch nur ausnahmsweise solche Prüfungen durch. Selbst in aufklärungsbedürftigen Fällen unterließen sie Außenprüfungen. So fand bei einem Arbeitnehmerverband mit einem jährlichen Haushalt von bis zu 300 Mio. DM je Jahr seit dessen Gründung vor dem Jahre 1950 keine Außenprüfung statt, obwohl sich aus den Finanzberichten zahlreiche Anhaltspunkte für die Notwendigkeit einer Prüfung ergaben, z. B. umfangreiche wirtschaftliche Betätigungen.

46.4.2

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister aufgefordert, notwendige Außenprüfungen von bedeutenden, finanzstarken Berufsverbänden und deren Vermögensträgern sicherzustellen. Außerdem hat er vorgeschlagen, wie bei gewerblich tätigen Steuerpflichtigen auch für solche steuerbefreite Berufsverbände und deren Vermögensträger, die keine wirtschaftlichen Geschäftsbetriebe haben, geeignete Merkmale zur Einstufung in Größenklassen festzulegen. Dadurch werden Außenprüfungen in regelmäßigen, nicht zu langen Abständen möglich.

46.4.3

Der Bundesminister weist demgegenüber darauf hin, daß eine regelmäßige Außenprüfung bei Berufsverbänden und deren Vermögensträgern ohne wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb scheitere, weil

— starre Größenmerkmale kein geeignetes Mittel darstellten, den besonderen Belangen dieser Körperschaften gerecht zu werden und

— Berufsverbände keine gewerblichen Betriebe seien, die im Sinne des § 193 Abs. 1 AO der regelmäßigen Außenprüfung unterlägen.

Sachgerecht sei deshalb nur deren Überwachung durch den Innendienst und deren gelegentliche Außenprüfung bei Bedarf im Einzelfall.

46.4.4

Die Einwände des Bundesministers überzeugen den Bundesrechnungshof nicht.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes scheitert eine regelmäßige Außenprüfung der Berufsverbände sowie deren Vermögensträger mit wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben nach § 193 Abs. 1 AO häufig daran, daß dem Finanzamt der wirtschaftliche Geschäftsbetrieb nicht bekannt ist. Die Finanzämter können bei Berufsverbänden, die keine wirtschaftlichen Geschäftsbetriebe haben oder bei denen das ungewiß ist, eine Außenprüfung nach § 193 Abs. 2 Nr. 2 AO durchführen, wenn für die Besteuerung erhebliche Verhältnisse der Aufklärung bedürfen und eine Prüfung an Amtsstelle nach Art und Umfang des zu prüfenden Sachverhalts nicht zweckmäßig ist. Wegen der erheblichen Unsicherheit der Finanzämter, in welchen Fällen Berufsverbände zur Außenprüfung vorzusehen sind, benötigen die Finanzämter eine Beurteilungshilfe. Dem kann die Einstufung der Berufsverbände in Größenklassen dienen. Größenmerkmale geben — mögen sie im Einzelfall auch gelegentlich etwas starr sein — in der Regel aussagekräftige Hinweise darauf, ob für die Besteuerung erhebliche Verhältnisse der Aufklärung im Sinne des § 193 Abs. 2 Nr. 2 AO durch eine Außenprüfung bedürfen. Die Rechtsprechung der Finanzgerichte hat zudem ausdrücklich anerkannt, daß auch nicht gewerbliche Steuerpflichtige den — gewerblichen — Großbetrieben als (außen-)prüfungswürdig gleichgestellt werden können, wenn sie steuerliche Entlastungen beanspruchen oder umfangreiche und vielgestaltige Einkünfte haben, deren Klärung von besonderem fiskalischen Interesse ist. Dies gebieten die Grundsätze der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und der Gleichmäßigkeit der Besteuerung.

46.4.5

Der Bundesrechnungshof hält es daher für erforderlich, daß der Bundesminister Berufsverbände und deren Vermögensträger derart in Größenklassen einstufen läßt, daß zumindest die großen Körperschaften (z. B. mit Beiträgen und Umlagen ab 1 Mio. DM jährlich) nach § 193 Abs. 2 Nr. 2 AO (außen-)geprüft werden. Die Einordnung kann mangels Gewinn- und Umsatzzahlen von dem Beitragsaufkommen und den erlangten Umlagen ausgehen, die durch fachliche Typisierungen ergänzt werden könnten. Der Bundesminister selbst läßt in seinen entsprechenden Verwaltungsvorschriften seit jeher für Sonderfälle abweichende Einordnungsmerkmale zu. Auf diese Weise hat er seinerzeit — auf eine Bemerkung des Bundesrechnungshofes hin — auch sogenannte Abschreibungs- oder Verlustzuweisungsgesellschaften in die Größenklassen zur Außenprüfung eingestuft, die regelmäßig keine Gewinne hatten und häufig keine gewerblichen Betriebe waren.

46.5 Wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb

Nach § 5 Abs. 1 Nr. 5 KStG sind Berufsverbände steuerbefreit, wenn deren Zweck nicht auf einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb gerichtet ist. Soweit als Nebenzweck ein wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb unterhalten wird, besteht dafür keine Steuerbefreiung. Bei der Anwendung dieser Grundsätze sind die Finanzämter unsicher.

46.5.1

Es ist allgemein anerkannt, daß die wirtschaftliche Tätigkeit nur Nebenzweck eines Berufsverbandes sein kann, den (Haupt-)Zweck der beruflichen Interessenvertretung aber nicht überwiegen darf; andernfalls entfällt die Steuerbefreiung. Die Finanzämter prüften jedoch in der Regel nicht, ob ein vorhandener wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb — gegebenenfalls zusammen mit anderen Nebentätigkeiten — den berufsständischen Zweck so überlagert, daß die Steuerbefreiung ausgeschlossen sein könnte.

So veranstaltete im Rahmen eines wirtschaftlichen Geschäftsbetriebes ein Verband regelmäßig Fachmessen und erzielte daraus Einnahmen von jährlich bis zu 64 Mio. DM bei Beitragseinnahmen von jährlich rd. 1,5 Mio. DM. Von den Personalkosten des Verbandes entfielen bis zu 80 v. H. auf den wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb.

Allein wegen des Mißverhältnisses von Einnahmen aus Geschäftbetrieb und Beitragsaufkommen hätte das Finanzamt prüfen müssen, ob der Verband noch einen berufsständischen Hauptzweck verfolgt.

Außerdem verfügte der Verband über ein beträchtliches Vermögen, das er aus den Gewinnen des wirtschaftlichen Geschäftsbetriebes aufgebaut hatte. Das an sich dem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb zugehörige — und damit steuerpflichtige — Vermögen ordnete er dem steuerfreien ideellen Bereich des Berufsverbandes mit der Folge zu, daß auf diese Weise keine Ertragsteuern anfielen.

Ein weiterer Verband, der dem Finanzamt zu keiner Zeit eine Satzung vorgelegt hatte, verfolgte seit seiner Gründung ebenfalls umfangreiche wirtschaftliche Interessen. Bei einem jährlichen Haushalt von insgesamt bis zu 46 Mio. DM entfielen durchschnittlich über 70 v. H. der Mittel auf den wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb. Zudem leitete der Verband erhebliche Beitragseinnahmen an andere, darunter auch gemeinnützige, Einrichtungen weiter.

46.5.2

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes prüften Finanzämter verschiedentlich nicht, ob bestimmte Tätigkeiten eines Berufsverbandes steuerlich als wirtschaftliche Geschäftsbetriebe zu werten sind. Die Mitglieder vieler Berufsverbände, insbesondere von Arbeitnehmern, sind durch Vereinbarungen des Verbandes mit Versicherungsgesellschaften gegen private Risiken — wie Unfälle in der Freizeit — versichert oder erlangen durch ihre Mitgliedschaft — meist nach Dauer der Mitgliedschaft gestaffelt — Ansprüche auf Altersversorgung und Versorgung von Hinterbliebenen. Dabei erhält der Verband Vergütungen für vermittelnde oder andere Tätigkeiten von den Versicherungsunternehmen. Nach § 14 AO in Verbindung mit den Erläuterungen in Abschnitt 8 Abs. 3 bis 5 der Körperschaftsteuer-Richtlinien erfüllen solche Tätigkeiten in der Regel die Merkmale eines wirtschaftlichen Geschäftsbetriebes. In den untersuchten Fällen behandelten die Finanzämter diese Betätigungen der Berufsverbände jedoch nicht als wirtschaftliche Geschäftsbetriebe.

46.5.3

Wegen der Unsicherheit und Untätigkeit der Finanzämter hat der Bundesrechnungshof den Bundesminister aufgefordert, den Finanzbehörden der Länder Maßstäbe zur Beurteilung an die Hand zu geben, von welchem Umfang an ein wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb für die Steuerbefreiung eines Berufsverbandes schädlich ist. Der Bundesminister sollte im übrigen darauf hinwirken, daß wirtschaftliche Geschäftsbetriebe ordnungsgemäß besteuert werden.

46.5.4

Der Bundesminister hat zugesagt, diese Fragen mit den obersten Finanzbehörden der Länder zu erörtern. Auch werde er versuchen, Maßstäbe festzulegen.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiter beobachten.

46.6 Zuwendungen der Berufsverbände an politische Parteien, politische Vereine und gemeinnützige Einrichtungen

46.6.1

Im Rahmen seiner Erhebungen hat der Bundesrechnungshof wiederholt festgestellt, daß Berufsverbände Mitgliedsbeiträge politischen Parteien und politischen Vereinen zuleiteten. Die Finanzämter erkannten solche Zuwendungen in unterschiedlicher Höhe als mit der Steuerbefreiung eines Berufsverbandes vereinbar an.

Eine Vereinigung verliert ihre Eigenschaft als Berufsverband — und damit die Steuerbefreiung nach § 5 Abs. 1 Nr. 5 oder 6 KStG —, wenn sie einen erheblichen Teil ihrer Einnahmen für Zwecke verwendet, die nicht zu ihrem Aufgabenbereich gehören. Nach einem Gutachten des Bundesfinanzhofes vom 17. Mai 1952 berühren Zuwendungen einmaliger oder laufender Beträge an politische Parteien die Steuerfreiheit des Berufsverbandes nicht, wenn sie nicht in einem Umfang erfolgen, der den Charakter des Verbandes als Berufsverband verändert. Nach Auffassung des Bundesfinanzhofes nimmt ein Verband jedoch die Eigenschaft eines politischen Vereins an — verliert also die Steuerbefreiung —, wenn er einen „erheblichen Teil" seiner Einnahmen politischen Parteien zuführt. Welcher Anteil als erheblich anzusehen ist, ist in dem Gutachten nicht ausgeführt. Mangels einer bundeseinheitlichen Regelung sehen die Finanzbehörden der Länder Zuwendungen von Berufsverbänden an Parteien in unterschiedlicher Höhe als noch unschädlich für die Eigenschaft als Berufsverband an.

Unterschiedliche Auffassungen bestehen auch zu der Frage, ob Spenden an gemeinnützige und ähnliche Einrichtungen mit verbandsfremden Zielen Einfluß auf die Berufsverbandseigenschaft haben, und darüber, ob für die Gesamtheit aller — nicht dem eigentlichen Verbandszweck dienenden — Aufwendungen, etwa Verluste aus wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben und Zuwendungen an politische Parteien, nur eine einheitliche Unschädlichkeitsgrenze anzunehmen ist.

Allgemeine Verwaltungsanweisungen ergingen hierüber bis zum Jahre 1989 in keinem Land. Die oberste Finanzbehörde des Landes Schleswig-Holstein ordnete in jüngster Zeit an, solchen Vereinigungen ab dem Jahre 1989 die Steuerbefreiung als Berufsverband zu versagen, die mehr als 10 v. H. ihrer jährlichen Beitragseinnahmen an Parteien spenden.

46.6.2

Wie der Bundesrechnungshof festgestellt hat, entschieden Finanzbehörden der Länder Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg und bis zum Jahre 1989

auch Schleswig-Holstein in Einzelfällen, daß bis zu 20 v. H., teilweise bis zu 25 v. H. der Einnahmen eines Berufsverbandes politischen Parteien zugewendet werden können, ohne daß die Steuerbefreiung entfällt.

In Bayern wurden ebenfalls 20 v. H. der Einnahmen als Höchstgrenze festgesetzt, aber bezogen auf den Durchschnitt von drei Jahren. Deshalb erkannten die dortigen Finanzämter Vereinigungen auch noch als Berufsverbände an, die in einem Jahr zwar weit mehr als 20 v. H. an Parteien gespendet hatten, in einem 3jährigen Zeitraum jedoch im Durchschnitt nicht mehr als 20 v. H. Dieses Verfahren verstößt gegen den anerkannten steuerrechtlichen Grundsatz, für jeden Veranlagungszeitraum bestimmte Höchstbeträge einzuräumen.

Die obersten Finanzbehörden der übrigen Länder legten keine derartigen Grenzen für Zuwendungen fest. Teilweise waren ihnen auch keine Entscheidungen ihrer Finanzämter über die Höhe der als unschädlich anzusehenden Spenden bekannt. Sie führten dies — auf Befragen des Bundesrechnungshofes — darauf zurück, daß die Finanzämter die Berufsverbände zum Teil steuerlich nicht erfaßten.

Der Bundesrechnungshof hat ferner festgestellt, daß geprüfte Finanzämter in vorgefundenen Fällen auch die sogenannte Kaskadenfinanzierung von politischen Parteien durch Berufsverbände zuließen. So führte ein Berufsverband, der die in seinem Land zugelassene Höchstgrenze von Zuwendungen an eine politische Partei bereits ausgenutzt hatte, weitere Beträge an einen anderen Berufsverband, z. B. Dachverband, ab. Dieser kann dann von solchen und weiteren Einnahmen seinerseits bis zur zugelassenen Höchstgrenze Beträge an die Partei zuwenden. Diesem Verfahren ist — soweit der Bundesrechnungshof feststellen konnte — bisher nur ein Finanzamt entgegengetreten.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister es trotz Kenntnis der Sach- und Rechtslage bisher versäumte, eine bundeseinheitliche Regelung zustande zu bringen. Die Referatsleiter (Körperschaftsteuer) und die Abteilungsleiter (Steuern) der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder haben es bei einer Besprechung im Jahre 1984 mehrheitlich als schädlich angesehen, wenn ein Berufsverband mehr als 10 v. H. der Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen politischen Parteien zuwendet. Auch danach ist es nicht zu einer bundeseinheitlichen Verwaltungsregelung gekommen.

46.6.3

Der Bundesminister hat hierzu erklärt, Meinungsverschiedenheiten mit und zwischen den obersten Finanzbehörden der Länder und die zwischenzeitlich in Schleswig-Holstein getroffene Regelung hätten eine bundeseinheitliche Verwaltungsvorschrift verhindert.

46.6.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes liegt es in der Verantwortung des Bundesministers, die hier in Betracht kommenden Rechtsfragen auch unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zu klären, mit Hilfe seiner Weisungsbefugnis für steuerliche Gleichbehandlung zu sorgen und der bestehenden Rechtsunsicherheit bei Finanzbehörden der Länder und bei den Steuerpflichtigen entgegenzuwirken. Wie das sogenannte Kalkarurteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 22. Mai 1990 (2 BvG 1/88) klargestellt hat, steht dem Bund in Auftragsangelegenheiten eindeutig ein fachliches Weisungsrecht gegenüber den Verwaltungen der Länder zu. Meinungsverschiedenheiten können den Bundesminister nicht mehr hindern, hier unverzüglich tätig zu werden.

46.7 Kommunale Spitzenverbände

46.7.1

Zu den Verbänden, die keine beruflichen Anliegen wahrnehmen, gehören auch solche, in denen sich Gemeinden und Kreise zur Wahrnehmung ihrer Interessen zusammengeschlossen haben, sogenannte kommunale Spitzenverbände. Sie pflegten Steuerbefreiung entweder als Berufsverband nach § 5 Abs. 1 Nr. 5 KStG oder als gemeinnützige Körperschaft nach § 5 Abs. 1 Nr. 9 KStG zu beantragen. Die Finanzbehörden der Länder gewährten ihnen teilweise Steuerbefreiung als Berufsverband; teilweise stellten sie sie gemeinnützigen Einrichtungen gleich.

Die kommunalen Spitzenverbände können jedoch nicht einem beruflichen Interesse ihrer aus Gemeinden und Gemeindeverbänden bestehenden Mitglieder dienen. Für die Anerkennung als gemeinnützige Einrichtung fehlt das Merkmal der Selbstlosigkeit, da sie vorrangig die Interessen ihrer Mitglieder und nicht gemeinnützige Zwecke verfolgen. Mangels einer Steuerbefreiungsvorschrift unterliegen die kommunalen Spitzenverbände der Steuerpflicht.

46.7.2

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister aufgefordert, den aufgezeigten Mißstand unverzüglich zu beseitigen.

46.7.3

Der Bundesminister hat dem Bundesrechnungshof zugestimmt, daß die kommunalen Spitzenverbände weder Berufsverbände noch gemeinnützige Einrichtungen darstellen und daher an sich nicht steuerbefreit sind. Sie sollten jedoch bis zu einer — beabsichtigten — gesetzlichen Regelung entsprechend § 5 Abs. 1 Nr. 5 KStG steuerfrei gestellt werden.

46.7.4

Nach Auffassung des Bundesrechungshofes entspricht dies nicht dem geltenden Recht. Die Steuerbefreiung des § 5 Abs. 1 Nr. 5 KStG bezieht sich eindeutig nur auf Berufsverbände, die die beruflichen Interessen ihrer Mitglieder verfolgen. Die Vorschrift läßt sich auch nicht im Wege der Lückenausfüllung auf die völlig anders gearteten Zwecke der kommunalen Spitzenverbände erweiternd anwenden. Im übrigen kündigte der Bundesminister bereits im Jahre 1988 eine gesetzliche Regelung der Steuerbefreiung der betroffenen Verbände bei der nächsten Änderung des Körperschaftsteuergesetzes an. Inzwischen hat der Gesetzgeber wiederholt das Körperschaftsteuergesetz geändert, ohne daß der Bundesminister tätig geworden wäre.

46.7.5

Der Bundesminister wird daher unverzüglich eine Entscheidung des Gesetzgebers herbeiführen oder die Besteuerung der kommunalen Spitzenverbände nach dem geltenden Recht sicherstellen müssen.

47 Abweichende Steuerfestsetzung (Pauschalierung) bei Personen, die durch Zuzug aus dem Ausland unbeschränkt steuerpflichtig werden (§ 31 EStG)
(Kapitel 60 01 Titel 011 01 und 012 01)

47.0

Bis zum Jahre 1989 konnten die Finanzbehörden aus dem Ausland zugezogenen Personen die Einkommensteuer bis zur Dauer von zehn Jahren ermäßigen. Der Bundesrechnungshof berichtet über Arbeitnehmer von Einrichtungen, die solche — noch für mehrere Veranlagungsjahre fortgeltende — Steuervergünstigungen teilweise unter Verstoß gegen die Rechtslage erhalten haben. Eine dritte davon begünstigte Gruppe — Auslandsjournalisten — wird steuerlich nur unzureichend erfaßt und nicht gleichmäßig behandelt. Nach Aufhebung der Ermäßigungsvorschrift wurden ihr andere steuerliche Vergünstigungen eingeräumt, deren Voraussetzungen der Bundesminister noch überprüfen muß.

47.1 Rechtslage

Die obersten Finanzbehörden der Länder konnten bis zum 31. Dezember 1989 mit Zustimmung des Bundesministers „bei Personen, die aus dem Ausland in die Bundesrepublik Deutschland zuzogen und hier unbeschränkt steuerpflichtig wurden, die Einkommensteuer bis zur Dauer von zehn Jahren seit Begründung der unbeschränkten Steuerpflicht in einem Pauschbetrag festsetzen" und diese dadurch ganz oder zum Teil erlassen (§ 31 Einkommensteuergesetz — EStG —). Die Ermäßigung konnte bereits beim Abzug der Lohnsteuer vom Arbeitslohn steuermindernd berücksichtigt werden.

Die Vorschrift sollte dazu dienen, deutschen oder ehemaligen deutschen Staatsangehörigen die Rückkehr aus dem Ausland steuerlich zu erleichtern, ferner Wissenschaftler, Künstler und andere Personen für ein Wirken im Inland zu gewinnen, an deren Zuzug ein volkswirtschaftliches, wissenschaftliches oder kulturelles Interesse bestand.

Die Ermessensvorschrift enthielt keine Anhaltspunkte, in welchen Fällen und in welcher Weise sie angewandt werden konnte. Deshalb erließ der Bundesminister dazu ausfüllende Regelungen, zuletzt in einem Rundschreiben vom 24. Juli 1978 an die Länder zur „Neuregelung der Pauschalierung nach § 31 EStG". Dieses legte u. a. fest, daß bei bestimmten Personen eine Pauschalierung nicht oder grundsätzlich nicht nochmals gewährt werden durfte (z. B. bei wiederholtem Zuzug in das Inland).

Mit Wirkung vom 1. Januar 1990 wurde § 31 EStG auf Vorschlag des Bundesrates durch das Steuerreformgesetz 1990 aufgehoben. Der Bundesrat sah die Motive für die Pauschalierung in der Zwischenzeit als weitgehend überholt oder entfallen an; der Wegfall der „unsystematischen" Sonderregelung diene auch der Rechtsbereinigung.

47.2 Feststellungen

Der Bundesrechnungshof prüfte in den Jahren 1988 und 1989 die begünstigende Festsetzung der Einkommensteuer nach § 31 EStG

— für ausländische Mitarbeiter einer Luftverkehrsgesellschaft,

— für Bedienstete einer Einrichtung und

— für Auslandsjournalisten.

Er stellte Mängel fest, die Steuerausfälle auch über das Jahr 1989 hinaus verursachen werden.

47.3 Steuerbegünstigung für Arbeitnehmer einer Luftverkehrsgesellschaft

47.3.1

In der Nachkriegszeit gewährten die obersten Finanzbehörden der zuständigen Länder den unbeschränkt steuerpflichtigen ausländischen Arbeitnehmern zweier Fluggesellschaften X und Y, die auch Berlin anfliegen, steuerliche Vergünstigungen nach § 31 EStG. Im Mai 1979 stellten die Einkommensteuerreferenten des Bundes und der Länder hierzu fest, daß die Gründe, die nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland zur Pauschalierung geführt hätten (u. a. Aufrechterhaltung des Flugverkehrs nach Berlin, Hilfe beim Aufbau der Deutschen Lufthansa) infolge Zeitablaufs und der Neuregelung der Pauschalierungsgrundsätze im Schreiben des Bundesministers vom 24. Juli 1978 für weitere Vergünstigungen dieser

Art nicht mehr ausreichten. Daraufhin lehnte die für die Y-Gesellschaft zuständige oberste Landesfinanzbehörde im Jahre 1979 eine Verlängerung der befristet eingeräumten Pauschalierung der Einkommensteuer für die betroffenen Arbeitnehmer der Y-Gesellschaft unter Hinweis auf die Neuregelung der Pauschalierungsgrundsätze ab.

Im Gegensatz dazu genehmigte die für die X-Gesellschaft zuständige oberste Landesfinanzbehörde mit Zustimmung des Bundesministers den betroffenen Arbeitnehmern dieser Gesellschaft wiederholt die Pauschalierung der Einkommensteuer (Lohnsteuer) nach § 31 EStG, und zwar ab dem Veranlagungszeitraum 1977 unbefristet, aber widerruflich. Wegen dieser Zusagen und des daraus erwachsenen Vertrauensschutzes werden Arbeitnehmer der X-Gesellschaft für eine bestimmte Zeit auch nach Aufhebung des § 31 EStG noch begünstigt.

47.3.2

Die oberste Finanzbehörde hatte — wie es das EStG vorschreibt — die Steuervergünstigungen nach § 31 EStG zwar grundsätzlich nur solchen unbeschränkt steuerpflichtig gewordenen ausländischen Arbeitnehmern der X-Gesellschaft eingeräumt, die sich noch nicht länger als zehn Jahre im Inland aufhielten. Gleichwohl wandte die X-Gesellschaft als Arbeitgeber im Lohnsteuerabzugsverfahren des Veranlagungsjahres 1987 bei mehreren Arbeitnehmern eigenmächtig die steuergünstige Pauschalierung über die gesetzliche Grenze von zehn Jahren hinaus an, ohne daß dies das Finanzamt — Innendienst — erkennen konnte.

47.3.3

Die oberste Finanzbehörde setzte ferner im Einvernehmen mit dem Bundesminister den begünstigenden Pauschalsteuersatz für den Bruttoarbeitslohn eines jeden betroffenen Arbeitnehmers mit 26 v. H. fest. Dieser Steuersatz galt ab dem Jahre 1977, und zwar — wie die gesamte Genehmigung — widerruflich.

Die oberste Finanzbehörde ermittelte den Steuersatz aufgrund bestimmter Berechnungsmerkmale nach dem Stand des Jahres 1975, wie insbesondere: Zahl der begünstigten Arbeitnehmer, deren Familienverhältnisse, Gehälter und durchschnittliche Steuersätze.

Bis zum Jahre 1987 änderten sich diese Verhältnisse erheblich, und zwar schon ab dem Jahre 1978.

Trotz der Änderungen der Berechnungsmerkmale erhöhte die oberste Finanzbehörde den widerruflich genehmigten Pauschalsteuersatz nicht entsprechend den gewandelten Verhältnissen. Dadurch entgingen Bund, Ländern und Gemeinden allein für das Jahr 1987 Steuern in Höhe von mindestens 2,4 Mio. DM.

47.3.4

Soweit Einkünfte der begünstigten Arbeitnehmer der X-Gesellschaft pauschaliert besteuert wurden, entfiel nach der Genehmigung der obersten Finanzbehörde eine Veranlagung zur Einkommensteuer mit folgender Ausnahme: Hatte der Arbeitnehmer oder sein unbeschränkt steuerpflichtiger Ehegatte weitere steuerpflichtige Einkünfte bezogen, so mußten diese zur Einkommensteuer veranlagt werden; bei der Festsetzung der Steuer für diese weiteren Einkünfte mußte das zuständige Finanzamt allerdings den nach § 31 EStG begünstigten Arbeitslohn in der Weise berücksichtigen, daß sich der Steuersatz für die weiteren Einkünfte (nach Art des sogenannten Progressionsvorbehalts) erhöhte. Dabei wurde — nur — zur Ermittlung des Steuersatzes der begünstigte Arbeitslohn den weiteren Einkünften hinzugerechnet.

In zahlreichen Fällen unterblieben jedoch die vorgeschriebenen Einkommensteuerveranlagungen wegen mangelhafter Zusammenarbeit der beteiligten Finanzämter. Das Betriebsstättenfinanzamt der X-Gesellschaft versäumte es, die Lohnsteuerkarten den zuständigen Wohnsitzfinanzämtern zur Einkommensteuerveranlagung zuzuleiten.

Veranlagungen der begünstigten Arbeitnehmer wegen sonstiger eigener Einkünfte, die nicht nach § 31 EStG begünstigt waren, fand der Bundesrechnungshof nur in zwei Fällen vor. Hier machten die Steuerpflichtigen Verluste geltend. Angesichts der hohen Arbeitnehmereinkünfte bei der X-Gesellschaft erscheint es wenig wahrscheinlich, daß nur zwei der — nunmehr — rd. 350 begünstigten Arbeitnehmer steuerpflichtige Nebeneinkünfte (z. B. aus Vermietung und Verpachtung, aus Kapitalvermögen, aus selbständiger Tätigkeit) haben sollten. Da die zuständigen Wohnsitzfinanzämter die Lohnsteuerkarten der begünstigten Arbeitnehmer jedoch nicht erhielten, konnten sie auch ihren Ermittlungspflichten (§ 88 Abgabenordnung) nicht nachkommen.

47.3.5

Der Bundesrechnungshof hat die steuerliche Ungleichbehandlung der Arbeitnehmer der Flugverkehrsgesellschaften X und Y beanstandet. Die pauschalierte Besteuerung hätte den Arbeitnehmern der X-Gesellschaft aus denselben Gründen wie denjenigen der Y-Gesellschaft versagt werden müssen. Der Bundesrechnungshof beanstandete ferner, daß

— den Arbeitnehmern der X-Gesellschaft die Steuervergünstigung nach § 31 EStG teilweise über den gesetzlichen Zeitraum von zehn Veranlagungsjahren hinaus gewährt wurde,

— der begünstigende Pauschsteuersatz in Höhe von 26 v. H. nicht regelmäßig überprüft und nicht angepaßt wurde und

— die erforderlichen Ermittlungen und Veranlagungen zur Einkommensteuer nicht durchgeführt wurden.

47.3.6

Der Bundesminister hat erwidert:

Bei der — weiteren — Gewährung der Pauschalierung an die Arbeitnehmer der X-Gesellschaft im Jahre 1977 habe man die besondere Lage im Berlin-Flugverkehr „nicht außer acht gelassen". Die Vertreter der X-Gesellschaft hätten seinerzeit angedeutet, die Basis aus Kostengründen in das Heimatland zu verlegen. Dies hätte eine Erhöhung des Flugpreises zur Folge gehabt. Umschulungen und Abwanderungen von Piloten wären nicht zu vermeiden gewesen, wenn die Pauschalierung auf Arbeitnehmer begrenzt worden wäre, die sich nicht länger als zehn Jahre im Inland aufgehalten hatten.

47.3.7

Die Ausführungen des Bundesministers überzeugen nicht.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes verstößt es gegen das Gesetz, Arbeitnehmern die Steuervergünstigungen nach § 31 EStG zu gewähren, um damit den Flugverkehr von und nach Berlin zu sichern und zu fördern. Das ist zumindest mit dem aufgezeigten Zweck des § 31 EStG nicht vereinbar. Im übrigen stehen besondere Mittel aus dem Bundeshaushalt zur Förderung des Berlinverkehrs zur Verfügung (Kapitel 60 05 Titel 676 01).

Die übrigen Luftverkehrsgesellschaften, die Berlin anfliegen, haben auch ohne die steuerlichen Vergünstigungen für ihre Arbeitnehmer den Flugverkehr von und nach Berlin ungeschmälert beibehalten und deswegen ihre Flugpreise nicht erhöht. Schließlich hält der Bundesrechnungshof den Vorwurf aufrecht, daß die Arbeitnehmer der verschiedenen Fluggesellschaften ohne erkennbare sachliche Gründe steuerlich ungleich behandelt worden sind; nur die Arbeitnehmer der X-Gesellschaft wurden noch begünstigt.

Da Arbeitnehmer der X-Gesellschaft auch nach Aufhebung des § 31 EStG weiter begünstigt sein können, sollte der Bundesminister bei diesen begünstigten Arbeitnehmern der X-Gesellschaft

- auf Einhaltung des 10jährigen Begünstigungszeitraumes achten,
- den begünstigenden Pauschsteuersatz überprüfen und gegebenenfalls anpassen lassen und
- für die Durchführung der erforderlichen Ermittlungen und Steuerveranlagungen sorgen.

Soweit die Luftverkehrsgesellschaft beim Lohnsteuerabzug zu Unrecht den begünstigenden Pauschsteuersatz anwandte, wird der Bundesminister Haftungs- oder Nachforderungsansprüche prüfen müssen.

47.4 Steuerliche Vergünstigungen für Arbeitnehmer einer Einrichtung

47.4.1

Den in einer ausländischen Währung entlohnten Arbeitnehmern einer Einrichtung gewährte der Finanzminister des zuständigen Landes mit Zustimmung des Bundesministers seit dem Jahre 1956 wiederholt allgemein die steuerliche Vergünstigung nach § 31 EStG, zuletzt im Jahre 1987 befristet bis zum 31. Dezember 1991. Wegen vorangegangener Zusagen gelten die Vergünstigungen auch nach Aufhebung des § 31 EStG aus Gründen des Vertrauensschutzes fort.

Auf den begünstigten Arbeitslohn der betroffenen Arbeitnehmer wurde die Lohnsteuer mit einem jährlich neu festgelegten Pauschsteuersatz erhoben (z. B. im Jahre 1987 mit 23 v. H., im Jahre 1988 mit 24,2 v. H.). Bei der Berechnung des Pauschsteuersatzes wurden Werbungskosten, Sonderausgaben und außergewöhnliche Belastungen seit dem Jahre 1986 mit einem festen Betrag berücksichtigt sowie unterstellt, daß der Ehegatte keine Einkünfte aus nichtselbständiger Tätigkeit hat. Hatte der Arbeitnehmer oder sein Ehegatte weitere Einkünfte, so blieben der pauschal besteuerte Arbeitslohn und die darauf entfallenden Steuerbeträge bei der Besteuerung der weiteren Einkünfte außer Ansatz; anders als im Fall der Luftverkehrsgesellschaft hatte die oberste Finanzbehörde bei der Genehmigung der Pauschalierung nach § 31 EStG für Arbeitnehmer des Rundfunksenders keinen Progressionsvorbehalt (vgl. Nr. 47.3.4) erklärt.

47.4.2

Der Bundesrechnungshof hat Teile der Genehmigungsregelung beanstandet, weil diese den betroffenen Arbeitnehmern und deren Ehegatten steuerliche Vergünstigungen einräumten, die gegen § 31 EStG verstießen oder über das hinausgingen, was die Neuregelung der Pauschalierung nach § 31 EStG vom 24. Juli 1978 und der Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung zuließen:

- Rund 250 Arbeitnehmern — etwa die Hälfte der Fälle — wurde die Vergünstigung nach § 31 EStG eingeräumt, obwohl der dafür zulässige Zeitraum von längstens zehn Jahren überschritten war.
- Die Regelung war so gestaltet, daß sich im Falle einer Veranlagung wegen weiterer — nicht begünstigter — Einkünfte Sonderausgaben und außergewöhnliche Belastungen ein zweites Mal steuermindernd auswirkten, obwohl solche Aufwendungen bereits bei Festsetzung des Pauschsteuersatzes nach § 31 EStG berücksichtigt worden waren.
- Die Regelung enthielt anders als diejenige für die X-Fluggesellschaft keinen Progressionsvorbehalt. Deshalb konnten sich die begünstigten Haupteinkünfte des Arbeitnehmers nicht erhöhend auf den Steuersatz auswirken, wenn dieser oder sein Ehegatte weitere — nicht begünstigte — Einkünfte hatte.

Durch diese — zusätzlichen — Vergünstigungen gingen erhebliche Steuereinnahmen verloren.

47.4.3

Der Bundesminister hat erklärt, wegen der besonderen Bedeutung der Einrichtung seien für die Besteuerung ihrer Bediensteten „Regelungen gewährt" worden, die als „Billigkeitsmaßnahmen über die Vorschrift des § 31 EStG" hinausgegangen seien.

Die Vergünstigungen seien auch über längere Zeiträume hinweg schon deshalb gerechtfertigt, weil nicht bekannt werden sollte, welche Personen im einzelnen für die Einrichtung arbeiteten; deren Sicherheit sei bis in die 80er Jahre durch Anschläge bedroht gewesen. Außerdem habe sich der Repräsentant eines betroffenen Staates wiederholt eingeschaltet. Er — der Bundesminister — habe aber stets darauf gedrängt, die Pauschalierung nach und nach auf ein Maß zurückzuführen, das mit § 31 EStG und den Grundsätzen zur Pauschalierung vom 24. Juli 1978 in Einklang gestanden hätte.

47.4.4

Diese Ausführungen widerlegen nicht die Auffassung des Bundesrechnungshofes, daß der Bundesminister, wie schon in dem vorstehenden Fall der Flugverkehrsgesellschaft, steuerliche Vergünstigungen nach § 31 EStG — zumindest teilweise — gesetzes- und zweckwidrig eingeräumt hat. Aus den eingesehenen Unterlagen hat der Bundesrechnungshof den Eindruck gewonnen, daß die Beteiligten einschließlich des erwähnten ausländischen Staates die Steuervergünstigungen an die betroffenen Arbeitnehmer als deutschen Finanzierungsbeitrag für eine Einrichtung ansahen, die auch deutschen Interessen diene. Eine solche Zielsetzung hätte dem Gesetzgeber und nicht dem steuerlichen Ermessen der Finanzverwaltung oblegen. Die steuerliche Förderung, ihr Ausmaß und Umfang, vollzogen sich jedoch auf diese Weise außerhalb des Einflusses des Gesetzgebers.

Die steuerlichen Vergünstigungen an die Arbeitnehmer der Einrichtung werden auch nicht dadurch rechtlich begründet, daß der Bundesminister sie außer auf § 31 EStG auch auf Grundsätze der Billigkeit nach der Abgabenordnung stützt. Der Bundesrechnungshof konnte in keinem Einzelfall den Akten entnehmen, daß die Finanzbehörden persönliche oder sachliche Billigkeitsgründe entsprechend der Abgabenordnung (§ 163) geprüft hätten.

Der Bundesminister wird dafür zu sorgen haben, daß Arbeitnehmern der Einrichtung die im Jahre 1991 auslaufenden steuerlichen Vergünstigungen, die er auch auf Gründe der Billigkeit gestützt sehen will, ab dem Jahre 1992 nicht mehr gewährt werden. Ferner sind bis dahin die zeitlichen Grenzen des § 31 EStG für die Vergünstigungen bei jedem einzelnen betroffenen Arbeitnehmer einzuhalten sowie in den Fällen der Veranlagung Sonderausgaben und außergewöhnliche Belastungen nicht — zusätzlich — zu berücksichtigen.

47.5 Auslandsjournalisten

47.5.1

Rd. 500 ausländische Pressevertreter (Auslandsjournalisten) sind in der Bundesrepublik Deutschland in drei Vereinen zusammengeschlossen, dem Verein der Auslandspresse e. V. in Bonn mit mehr als 300 Mitgliedern, dem Verein der ausländischen Presse in Berlin (1951) e. V. und dem Verein der Auslandskorrespondenten in Berlin e. V. Auslandsjournalisten, die im Inland tätig sind, haben hier ihren Wohnsitz und werden nach deutschem Steuerrecht besteuert.

Nur etwa ein Drittel der rd. 500 Auslandsjournalisten ist bisher steuerlich erfaßt. Die zuständigen Finanzämter unterließen es, die übrigen Auslandsjournalisten zur Abgabe einer Steuererklärung aufzufordern, obwohl Namen und Anschriften über die Mitgliedsverzeichnisse der drei Vereine leicht und einfach zu ermitteln sind und die Betroffenen sich teilweise schon über zehn Jahre in der Bundesrepublik Deutschland aufhielten. Die jährlichen Steuerausfälle schätzt der Bundesrechnungshof — ausgehend von den erfaßten Steuerfällen — für Bund, Länder und Gemeinden auf rd. 3 Mio. DM.

47.5.2

Der Finanzminister von Nordrhein-Westfalen gewährte mit Zustimmung des Bundesministers denjenigen Auslandsjournalisten, die Mitglieder in dem Verein der Auslandspresse e. V., Bonn, waren, Steuervergünstigungen nach § 31 EStG. Dies geschah in der Weise, daß er für seinen Zuständigkeitsbereich ein „Merkblatt für Auslandsjournalisten über ihre steuerlichen Rechte und Pflichten in der Bundesrepublik Deutschland" herausgab, letzte Fassung vom 21. September 1982.

Inhaltlich sah das Merkblatt für die Auslandsjournalisten, die dem Verein angehörten — und zwar nur für diese —, verschiedene steuerliche Vergünstigungen vor, insbesondere, daß

- die Einkünfte aus der journalistischen Tätigkeit auf die Dauer von zehn Jahren mit dem halben Steuersatz besteuert wurden,
- ausländische Einkünfte und ausländisches Vermögen nicht zur deutschen Besteuerung herangezogen wurden (dazu zählten auch Einkünfte wegen journalistischer Ermittlungen im Ausland, wenn der Artikel in einer ausländischen Zeitung erschien),
- ihnen bei Betriebsausgaben und Werbungskosten ein Pauschbetrag — zuletzt in Höhe von 3 600 DM bzw. 4 200 DM — eingeräumt wurde.

Mit der Aufhebung des § 31 EStG wurde die Sonderregelung für diejenigen Auslandsjournalisten gegenstandslos, die Mitglieder des Vereins der Auslandspresse e. V., Bonn, sind. Der Finanzminister von Nordrhein-Westfalen wies deshalb die Finanzbehörden seines Landes an, diese Auslandsjournalisten vom Veranlagungszeitraum 1990 an nicht mehr nach § 31 EStG zu begünstigen, sondern sie wie die Bonner

Parlamentsjournalisten zu behandeln. Die Gleichstellung mit den Bonner Parlamentsjournalisten bedeutet, daß die genannten Auslandsjournalisten steuerlich ihre Einnahmen pauschal um Werbungskosten bzw. Betriebsausgaben in Höhe von 8 760 DM bzw. 10 800 DM jährlich vom Veranlagungszeitraum 1990 an ohne Nachweis mindern dürfen.

47.5.3

Der Bundesrechnungshof bezweifelt, daß es entsprechend dem Zweck des § 31 EStG überhaupt steuerlicher Anreize bedurft hätte, um Auslandsjournalisten ins Land zu ziehen; er beanstandete ferner die ungleichmäßige Besteuerung der Auslandsjournalisten, die zum einen wegen der lückenhaften Erfassung dieser Steuerpflichtigen und zum anderen wegen der Sonderbehandlung der dem Bonner Verein angehörenden Auslandsjournalisten entstanden war.

47.5.4

Der Bundesminister hat eingewandt, die beiden Berliner Vereine seien ihm bisher nicht bekannt gewesen. Er habe daher auch keine steuerliche Ungleichbehandlung geduldet. Wegen der Aufhebung des § 31 EStG sehe er davon ab, die Steuervergünstigungen für die Bonner Auslandsjournalisten im einzelnen zu begründen, die in der Nachkriegszeit sicherlich berechtigt gewesen seien. Für die weitere Gewährung der Vergünstigungen seien allerdings nicht nur steuerliche Überlegungen maßgebend gewesen.

47.5.5

Der Bundesrechnungshof weist demgegenüber darauf hin, daß auch nach Abschaffung des § 31 EStG Auslandsjournalisten im Inland nicht entsprechend dem Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung behandelt werden.

Der Bundesminister wird bundeseinheitlich

— für eine vollständige steuerliche Erfassung der im Inland tätigen und ansässigen Auslandsjournalisten sowie

— für deren gleichmäßige steuerliche Behandlung sorgen müssen.

Falls er die pauschale Abgeltung von Werbungskosten und Betriebsausgaben als Beweiserleichterung bei der Sachverhaltsermittlung zulassen will, hat er die Grundsätze der Rechtsprechung hierzu zu beachten und zu prüfen, ob die von ihr aufgestellten Voraussetzungen erfüllt sind. Danach sind derartige Pauschbeträge nur zulässig, wenn

— auf diese Weise eine gleichmäßige Besteuerung innerhalb einer Berufsgruppe erreicht wird,

— die Pauschbeträge oder -sätze auf Erfahrungen der Verwaltung beruhen und

— die Schätzungen zu wirtschaftlich vernünftigen Ergebnissen führen.

Deshalb hat der Bundesrechnungshof in seinen Bemerkungen 1987 (Drucksache 11/872 Nr. 44.3) vorgeschlagen, die pauschale Abgeltung von Werbungskosten der Parlamentsjournalisten zu überprüfen. Eine derartige Überprüfung ist eingeleitet.

48 Umsatzbesteuerung von Sende- und Verwertungsrechten ausländischer Rundfunkanstalten
(Kapitel 60 01 Titel 015 01)

48.0

Die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder haben die umsatzsteuerliche Behandlung der Einräumung von Sende- und Verwertungsrechten für eine bestimmte Fallgruppe mit erheblicher finanzieller Auswirkung seit mehr als zehn Jahren nicht abschließend geklärt. Der Bundesminister läßt zu, daß uneinheitlich verfahren wird.

48.1

Die Einräumung von Sende- und Verwertungsrechten (Programmaustausch) ausländischer Rundfunk- und Fernsehanstalten an inländische Rundfunkanstalten unterliegt der Umsatzsteuer, sofern

— die ausländische Rundfunkanstalt mit Sitz außerhalb der Europäischen Gemeinschaften als Unternehmer im Sinne des Umsatzsteuerrechts den Programmaustausch als „sonstige Leistung" an eine im Erhebungsgebiet ansässige juristische Person des öffentlichen Rechts für deren nichtunternehmerischen Bereich ausführt und

— die „sonstige Leistung" im Erhebungsgebiet genutzt oder ausgewertet wird.

In diesem Fall hat der inländische Leistungsempfänger die Umsatzsteuer einzubehalten und an das für ihn zuständige Finanzamt abzuführen (Besteuerung im Abzugsverfahren).

48.2

48.2.1

Eine Rundfunkanstalt mit Sitz außerhalb der Europäischen Gemeinschaften wurde bis zum Jahre 1979 mit ihren „sonstigen Leistungen" an inländische Rundfunkanstalten der Umsatzbesteuerung unterworfen.

48.2.2

Auf Anfrage vertrat der zuständige Landesfinanzminister im Jahre 1981 die Auffassung, daß auch ausländische Rundfunkanstalten in der Form der juristischen Person des öffentlichen Rechts mit dem Programmaustausch in das Erhebungsgebiet hoheitlich tätig würden. Diese seien damit nicht „umsatzsteuerbar". Das Schreiben stand unter dem Vorbehalt einer an-

derweitigen Entscheidung der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder. Die eingereichte Umsatzsteuererklärung für das Jahr 1980 wurde nicht mehr bearbeitet. Die an das Finanzamt abgeführte Umsatzsteuer wurde in Höhe von rd. 1 Mio. DM aber auf Weisung der Oberfinanzdirektion nicht rückerstattet. In der Folgezeit wurde entsprechend der Entscheidung des Landesfinanzministers verfahren.

48.2.3

Auch oberste Finanzbehörden anderer Länder befreiten unter Hinweis auf die Regelung des vorgenannten Landesfinanzministers die in ihrem Zuständigkeitsbereich ansässigen Rundfunkanstalten aus Gleichbehandlungsgründen von der Verpflichtung zur Einbehaltung und Abführung der Steuer. Die Rundfunkanstalt eines anderen Landes hat jedoch in der Folgezeit für „sonstige Leistungen" der vorgenannten ausländischen Rundfunkanstalt Umsatzsteuer einbehalten und abgeführt.

48.2.4

Entgegen der Auffassung des Landesfinanzministers (Nr. 48.2.2) zur umsatzsteuerlichen Behandlung vertraten für die ertragsteuerliche Behandlung die Körperschaftsteuerreferenten der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder im Jahre 1982 die Rechtsansicht, daß öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten des Auslandes die Befugnis zur Ausübung öffentlicher Gewalt im Inland fehle. Deshalb seien sie mit ihren inländischen Einkünften im Sinne des § 49 Einkommensteuergesetz beschränkt körperschaftsteuerpflichtig.

Aufgrund dieser Auffassung wandte sich der Landesfinanzminister im Jahre 1982 an den Bundesminister mit der Bitte, den Problemkreis von den Umsatzsteuerreferenten der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder erörtern zu lassen.

Diese waren in der Folge wiederholt mit der Frage befaßt. Bislang (Stand Mitte des Jahres 1990) wurde aber eine abschließende Entscheidung nicht getroffen. Die Besprechungsteilnehmer hielten es im Jahre 1983 für erforderlich, beim Bundesminister des Innern anzufragen, ob bei diesem Programmaustausch Amtshilfe und damit hoheitliche Tätigkeit angenommen werden kann. Der Bundesminister des Innern hat erwidert, dies sei „nicht unproblematisch".

Im Jahre 1985 forderte der Bundesminister eine ergänzende Stellungnahme des Bundesministers des Innern und des Bundesministers der Justiz zum Problem der grenzüberschreitenden Amtshilfe an und richtete zum Begriff der öffentlichen Rundfunk- und Fernsehanstalt im Sinne der sechsten Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1977 Nr. L 145 S. 1) eine Anfrage an den Beratenden Ausschuß für Mehrwertsteuer bei der Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Soweit einzelne Länder bereits Vorabentscheidungen getroffen hatten, sollte es zunächst bei der unterschiedlichen Praxis bleiben. Im Jahre 1989 bezeichneten die Umsatzsteuerreferenten einen Vorschlag des Bundesministers, eine weitere Anfrage an den Beratenden Ausschuß für Mehrwertsteuer zu richten, als im gegenwärtigen Zeitpunkt nicht zweckmäßig. Die Vertreter der Länder sprachen sich einstimmig dafür aus, zuvor die Rundfunkanstalten einzuschalten.

48.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister keine Klärung der Umsatzsteuerpflicht herbeigeführt hat. Er hat auf die Möglichkeit der Verjährung erheblicher Umsatzsteueransprüche hingewiesen.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes hat allein die ausländische Rundfunkanstalt (Nr. 48.2.1) im Jahre 1987 einen Umsatz aus dem Programmaustausch in das Erhebungsgebiet von rd. 18 Mio. DM getätigt. Davon wäre Umsatzsteuer bei Anerkennung der unternehmerischen Tätigkeit dieser Rundfunkanstalt in Höhe von rd. 1,17 Mio. DM einzubehalten und abzuführen gewesen. Tatsächlich einbehalten und abgeführt wurden 0,3 Mio. DM. Bei der Beurteilung der finanziellen Bedeutung ist zu bedenken, daß eine Vielzahl von Rundfunkanstalten außerhalb der Europäischen Gemeinschaften einen derartigen Programmaustausch in das Erhebungsgebiet vornehmen.

48.4

Der Bundesminister hat eingeräumt, daß die anstehenden Fragen möglichst bald geklärt werden müßten. Die vorliegende Steuerproblematik könne aber nicht losgelöst von der Gesamtproblematik der Besteuerung der Umsätze öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten entschieden werden. Die Angelegenheit werde seit langem zwischen den obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder erörtert. Die offenen Fragen hätten auf der Besprechung der Umsatzsteuerreferatsleiter Anfang April 1990 nicht beantwortet werden können. Deshalb sei es nicht möglich, eine abschließende Beurteilung der aufgeworfenen Rechtsfragen zu geben. Die Angelegenheit sei komplex, die zu entscheidenden Fragen griffen ineinander.

48.5

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, daß der Gesamtbereich der umsatzsteuerlichen Behandlung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten gewisse Rechtsprobleme aufwirft. Diese können es aber nicht rechtfertigen, die hier behandelte Steuerproblematik seit nunmehr annähernd zehn Jahren unter Hinnahme erheblicher Steuerausfälle ungeklärt zu lassen und unterschiedliche Sachbehandlungen durch die Landesfinanzbehörden hinzunehmen.

48.6

Der Bundesminister ist daher aufgefordert, nunmehr umgehend eine einheitliche Besteuerung des Programmaustausches von Rundfunkanstalten mit Sitz außerhalb der Europäischen Gemeinschaften in das Erhebungsgebiet sicherzustellen und — soweit rechtlich zulässig — die entsprechenden Folgerungen auch für die Vergangenheit zu ziehen.

49 Besonderer Kürzungsanspruch für Berliner Unternehmer nach dem Gesetz zur Förderung der Berliner Wirtschaft
(Kapitel 60 01 Titel 015 01)

49.0

Der Bundesrechnungshof regt an, den besonderen Kürzungsanspruch nach § 13 des Gesetzes zur Förderung der Berliner Wirtschaft für Berliner Unternehmer mit bestimmten Gesamtumsätzen unabhängig von einem eventuellen künftigen Auslaufen oder einer Neugestaltung der Förderung der Berliner Wirtschaft unverzüglich aufzuheben. Dies hätte jährliche Mehreinnahmen aus dem Aufkommen der Umsatzsteuer von insgesamt 18 Mio. DM zur Folge. Auf den Bundeshaushalt entfielen davon rd. 12 Mio. DM.

49.1

Das Gesetz zur Förderung der Berliner Wirtschaft (Berlinförderungsgesetz — BerlinFG —) will für die westdeutsche Wirtschaft steuerliche Anreize schaffen, ihren Bedarf in Berlin zu decken. § 13 BerlinFG räumt Berliner Unternehmern mit einem Gesamtumsatz bis zu 200 000 DM die Möglichkeit ein, die festzusetzende Umsatzsteuer um 4 v. H. des Entgelts für die bewirkten steuerpflichtigen Umsätze, jedoch höchstens um 720 DM zu kürzen. Bei Umsätzen aus freiberuflicher Tätigkeit oder einer Tätigkeit als Handelsvertreter oder Makler erhöht sich dieser Betrag auf 1 200 DM.

49.2

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister darauf hingewiesen, daß diese Regelung zur Erfüllung des Förderungszwecks des Berlinförderungsgesetzes, nämlich Standortnachteile Berliner Unternehmer gegenüber westdeutschen Konkurrenten auf dem Absatzmarkt der Bundesrepublik Deutschland zu mildern, nur unwesentlich beiträgt. Zum einen sei angesichts der geringen Umsatzgrenze davon auszugehen, daß die begünstigten Unternehmer überwiegend Umsätze im Berliner Raum tätigen. Zum anderen führten auch

— der steuerpflichtige Eigenverbrauch (wie etwa die Entnahme von Waren oder die Verwendung von betrieblichen Kraftfahrzeugen für den privaten Gebrauch des Unternehmers) oder

— die vor einer Verlegung des Unternehmens nach Berlin (West) in Westdeutschland erzielten Umsätze

förderungszweckwidrig zur Kürzung der Umsatzsteuer.

Der Bundesrechnungshof hat darauf verwiesen, daß der Gesetzgeber mit dem Steuerreformgesetz 1990 vom 25. Juli 1988 (BGBl. I S. 1187) die allgemeine Kleinunternehmerförderung durch Vergünstigungen bei der Umsatzsteuer nach § 19 Abs. 3 Umsatzsteuergesetz — UStG — (alte Fassung) deutlich eingeschränkt hat.

In der amtlichen Begründung ist dies mit Wettbewerbsverzerrungen begründet worden. Bei gleicher Umsatzhöhe könnten die Gewinne sehr unterschiedlich sein. Mit dem Steuerabzugsbetrag sei eine gezielte und damit auch wirtschaftlich sinnvolle Förderung von Unternehmern nicht möglich (Drucksache 11/2157 S. 192).

Der Bundesrechungshof hat die Auffassung vertreten, daß die Gründe für die Aufhebung des § 19 Abs. 3 UStG auch bei dem Kürzungsanspruch des § 13 BerlinFG gegeben sind. Diese Vergünstigung wirke wie eine Subvention, die die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des einzelnen Unternehmers nicht berücksichtige. Daher regt der Bundesrechnungshof an, § 13 BerlinFG ersatzlos zu streichen.

49.3

Der Bundesminister hat eingeräumt, daß der Kürzungsanspruch für kleinere Unternehmer in Berlin (West) auf Beweggründen beruhe, die im wesentlichen durch die historische Entwicklung erklärbar seien. Grundsätzlich teile er die Zweifel des Bundesrechnungshofes an der Berechtigung dieser Vergünstigung im gegenwärtigen Umsatzsteuer- und Fördersystem. Er beabsichtige zu prüfen, ob dem Gesetzgeber eine Streichung des § 13 BerlinFG vorgeschlagen werden könne, allerdings erst bei der Neufassung des Berlinförderungsgesetzes.

49.4

Demgegenüber gibt der Bundesrechnungshof zu bedenken, ob eine Revision oder Aufhebung des gesamten Berlinförderungsgesetzes kurzfristig zu verwirklichen sein wird. Er ist der Auffassung, daß die Aufhebung der allgemeinen Umsatzsteuervergünstigung für Kleinunternehmer mit Wirkung zum 1. Januar 1990 nahelegt, auch die Vergünstigung des § 13 BerlinFG unverzüglich fortfallen zu lassen. Die Zurücknahme dieser Vergünstigung würde zu jährlichen Mehreinnahmen aus dem Aufkommen an Umsatzsteuer von insgesamt etwa 18 Mio. DM führen. Auf den Bundeshaushalt entfielen davon rd. 12 Mio. DM.

50 Mineralölsteuereinnahmen
(Kapitel 60 01 Titel 041 02)

50.0

Die Zollverwaltung erhebt seit Jahren unter Verstoß gegen das Mineralölsteuergesetz keine Mineralölsteuer auf Schmierstoffe, die in für den Export bestimmte Fahrzeuge gefüllt werden.

50.1

Die Hersteller von Kraftfahrzeugen statten alle neuen Fahrzeuge mit Schmierstoffen aus, weil dies für den Probelauf sowie für die ersten Fahrten auf dem Werksgelände und an den Verladestellen erforderlich ist. Zur Befüllung derjenigen Fahrzeuge, die für den Export bestimmt sind, verwenden die Hersteller unversteuerte Schmierstoffe. Zwar unterliegt Mineralöl grundsätzlich der Mineralölsteuer (§ 1 Abs. 1 Satz 1 Mineralölsteuergesetz — MinÖStG —). Nach § 8 Abs. 1 Nr. 1 MinÖStG darf es jedoch unversteuert zu einem sogenannten Freigutverkehr abgefertigt werden, wenn es später unter zollamtlicher Überwachung ausgeführt werden soll. Einen solchen Freigutverkehr bewilligte die Zollverwaltung den Fahrzeugherstellern für die Mengen in den Exportfahrzeugen und ließ die Schmierstoffe unversteuert.

50.2

Der Bundesrechnungshof hat diese Handhabung beanstandet.

Das MinÖStG bestimmt nämlich, daß für Mineralöl im Freigutverkehr die Steuer dann entsteht, wenn es noch im Inland als Schmierstoff verwendet wird (§ 7 Abs. 2 i. V. m. § 7 Abs. 1 letzter Satz MinÖStG). Das ist bei den Probeläufen sowie den Fahrten auf dem Werksgelände und an den Verladestellen der Fall.

Der Steuerausfall beträgt fast 10 Mio. DM jährlich.

50.3

Der Bundesminister vertritt die Auffassung, die in das Fahrzeug gefüllten Schmierstoffe würden zwar im Inland gebraucht, doch handele es sich um einen „Minimalgebrauch", der nicht als Verwendung im Sinne des § 7 Abs. 1 letzter Satz MinÖStG anzusehen sei. Diese weite Gesetzesauslegung sei geboten, weil die Wettbewerbsfähigkeit der Exportfahrzeuge nicht eingeschränkt werden solle.

50.4

Der Bundesrechnungshof kann sich dieser Auffassung nicht anschließen.

Das Gesetz enthält keine Differenzierung nach der Dauer des „Gebrauchs". Steht fest, daß Mineralöl im Inland als Schmierstoff verwandt wird, so entsteht die Mineralölsteuer. Sie erlischt nicht, wenn die Verwendung nach kurzer Zeit aufhört oder das bereits mit der Steuer belastete Mineralöl in einem Fahrzeug exportiert wird. Der vom Bundesminister eingeführte Begriff des „Minimalgebrauchs" ist außerdem angesichts der Schwierigkeiten der zeitlichen Abgrenzung zum „Gebrauch" nicht praktikabel.

Im übrigen ist zum Hinweis des Bundesministers, mit der von ihm praktizierten Gesetzesauslegung die Wettbewerbsfähigkeit der Fahrzeughersteller zu fördern, anzumerken, daß die Mineralölsteuer — nach Angaben des Bundesministers — zwischen 0,001 v. H. und 0,03 v. H. des Fahrzeugwertes beträgt.

50.5

Der Bundesminister wird dafür zu sorgen haben, daß die Mineralölsteuer künftig gesetzmäßig erhoben wird.

Sondervermögen

Deutsche Bundesbahn

Die Bemerkungen über die Deutsche Bundesbahn beruhen auf Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofes und — insbesondere zum Jahresabschluß — auf Feststellungen des Prüfungsdienstes bei der Deutschen Bundesbahn.

Stand der Entlastung

Die Bundesregierung hat dem Vorstand und dem Verwaltungsrat der Deutschen Bundesbahn am 28. Dezember 1989 für das Geschäftsjahr 1987 Entlastung erteilt.

Der Jahresabschluß der Deutschen Bundesbahn für das Geschäftsjahr 1988 wurde am 16. Januar 1990 vom Bundesminister für Verkehr (Bundesminister) genehmigt.

Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen

Im Geschäftsjahr 1988 war die Konjunkturlage unverändert günstig (das Bruttosozialprodukt wuchs um 3,4 v. H.). Die Deutsche Bundesbahn erzielte jedoch gegenüber dem Vorjahr kein spürbar besseres Betriebsergebnis.

51 Jahresabschluß 1988

Die Darstellungen der Bilanz und der Gewinn- und Verlustrechnung richten sich für das Geschäftsjahr 1988 nach den Richtlinien für den Jahresabschluß der Deutschen Bundesbahn und dem hierzu ergangenen Einführungserlaß des Bundesministers.

51.1 Vermögens- und Finanzlage

Nach den Nettobilanzwerten des Jahresabschlusses der Deutschen Bundesbahn (ohne ihre rechtlich unselbständigen betrieblichen Sozialeinrichtungen, das Bundesbahn-Sozialwerk und die Bundesbahn-Hausbrandversorgung) stellte sich die Vermögens- und Finanzlage zum 31. Dezember 1988 und im Vergleich zum Vorjahr folgendermaßen dar:

Aktiva	31. Dezember 1987	31. Dezember 1988	Veränderung gegenüber 1987[1]	Anteil an der Nettobilanzsumme
	in Mio. DM		in v. H.	
Immaterielle Vermögensgegenstände	2 341,9	2 559,4	9,3	3,5
Sachanlagen	63 055,9	65 173,4[2]	3,4	87,9
Finanzanlagen	2 401,0	2 436,7	1,5	3,3
Umlaufvermögen	2 532,4	3 011,9	18,9	4,1
Rechnungsabgrenzung	1 008,0	950,9	−5,7	1,2[2]
	71 339,2	74 132,3	3,9	100,0

Passiva	31. Dezember 1987	31. Dezember 1988	Veränderung gegenüber 1987[1]	Anteil an der Nettobilanzsumme
	in Mio. DM		in v. H.	
Eigene Mittel	16 428,0	16 520,1	0,6	22,3
Baukostenzuschüsse und dergleichen von Dritten	8 634,7	8 828,5	2,2	11,9
Rückstellungen	1 151,7	1 225,6	6,4	1,6[2]
Verbindlichkeiten	45 017,4	47 493,5	5,5	64,1
Rechnungsabgrenzung	107,4[2]	64,6	−39,9	0,1
	71 339,2	74 132,3	3,9	100,0

[1]) gerechnet mit gerundeten Beträgen
[2]) Rundungsausgleich

Auch im Geschäftsjahr 1988 war das um 2 117,5 Mio. DM auf 65 173,4 Mio. DM gestiegene Sachanlagevermögen ausschlaggebend für die Erhöhung der Nettobilanzsumme um 2 793,1 Mio. DM auf 74 132,3 Mio. DM. Wesentliche Ursache hierfür war die Steigerung des Sachanlagepostens „Unterbau" um 21,1 v. H. auf 14 627,5 Mio. DM, die vor allem auf der Fertigstellung von Tunneln, Bahnkörpern und Brücken auf den Neubaustrecken Hannover-Würzburg und Mannheim-Stuttgart beruhte. Mit dem Bau neuer Strecken beabsichtigt die Deutsche Bundesbahn, ihr Leistungsangebot auf der Grundlage eines homogenen Grundnetzes mit hohem Automationsgrad, das hohe Transportgeschwindigkeiten erlaubt, zu verbessern.

Ein Schwerpunkt der Investitionstätigkeit der Deutschen Bundesbahn im Jahre 1988 war im übrigen auch die Beschaffung von Fahrzeugen. Bei den Triebwagen investierte die Deutsche Bundesbahn mit 464,6 Mio. DM 315,6 Mio. DM und bei den Reisezugwagen mit 309,7 Mio. DM 248,9 Mio. DM mehr als im Vorjahr.

Der Anstieg der Finanzanlagen von 2 401,0 Mio. DM auf 2 436,7 Mio. DM war im wesentlichen durch die Erhöhung der Anteile der Deutschen Bundesbahn an verbundenen Unternehmen verursacht. Hierin zeigte sich das Bestreben, verstärkt Unternehmensteile in privatrechtlicher Form weiterzuführen.

Der wachsende Umfang solcher Beteiligungen (Stand 31. Dezember 1989: 79 unmittelbare Beteiligungen privaten Rechts und 336 mittelbare Beteiligungen erster Stufe) erforderte konzeptionelle und organisatorische Maßnahmen, damit die Interessen der Deutschen Bundesbahn insgesamt gewahrt bleiben. Die Deutsche Bundesbahn hat deshalb eine Holdinggesellschaft gegründet, die diese Aufgaben wahrnehmen soll.

Die Veränderungen des Umlaufvermögens beruhen im wesentlichen auf Umbuchungen.

Die eigenen Mittel stiegen zwar um 92,1 Mio. DM auf 16 520,1 Mio. DM. Bei einem Grundkapital von 18 116,9 Mio. DM, Rücklagen in Höhe von 6 278,8 Mio. DM sowie einem Bilanzverlust von 7 875,6 Mio. DM stellten sie aber nur noch 22,3 v. H. der Nettobilanzsumme dar. Die negative Entwicklung (1986 25 v. H., 1987 23 v. H.) setzte sich damit weiter fort.

Dies gilt auch für die Verbindlichkeiten. Sie stiegen vom Jahre 1986 von 42 546,8 Mio. DM (61,9 v. H. der Nettobilanzsumme) im Jahre 1987 auf 45 017,4 Mio. DM (63,1 v. H. der Nettobilanzsumme) an und erreichten im Jahre 1988 mit 47 493,5 Mio. DM (64,1 v. H. der Nettobilanzsumme) den bisher höchsten Stand.

51.2 Erfolgslage

Die folgende Übersicht enthält die zusammengefaßten Ergebnisse aus der Gewinn- und Verlustrechnung der Jahre 1987 und 1988:

Gewinn- und Verlustrechnung

	1987	1988	Veränderung gegenüber 1987	Veränderung gegenüber 1987[1]
	in Mio. DM			in v. H.
1 Erlöse aus dem Personen- und Gepäckverkehr	5 988,9	5 938,2	− 50,7	− 0,8
2 Erlöse aus dem Güter- und Expreßgutverkehr	9 030,0	8 805,1	−224,9	− 2,5
3 Erlöse aus anderen Beförderungsleistungen	702,5	658,8	− 43,7	− 6,2
4 Erfolgswirksame Ausgleichsleistungen	3 992,7	4 289,8	297,1	7,4
5 Aktivierte Eigenleistungen	1 381,8	1 303,6	− 78,2	− 5,7
6 sonstige betriebliche Erträge	2 289,2	2 585,9	296,7	13,0
7 Materialaufwand	− 5 976,5	− 6 100,6	−124,1	− 2,1
8 Personalaufwand	−16 166,0	−16 009,5	156,5	1,0
9 Abschreibungen	− 2 323,0	− 2 332,6	− 9,6	− 0,4
10 Sonstige betriebliche Aufwendungen	− 930,9	− 1 067,1	−136,2	−14,6
11 Betriebsergebnis (Saldo 1 bis 10)	− 2 011,2	− 1 928,2	83,0[2]	4,1
12 Finanzergebnis	− 1 915,1	− 1 987,8	− 72,7	− 3,8
13 Sonstiger Aufwand und Ertrag	− 14,2	− 19,2	− 5,0	−35,2
Jahresfehlbetrag (Saldo 11 bis 13)	3 940,5	3 935,2	− 5,3	− 0,1

[1]) gerechnet in ungerundeten Beträgen [2]) Rundungsdifferenz

Die Erlöse sowohl aus dem Personen- und Gepäckverkehr als auch aus dem Güter- und Expreßgutverkehr waren im Geschäftsjahr 1988 rückläufig. Der Entwicklung im Güter- und Expreßgutverkehr kommt dabei über das schlechte Einzelergebnis (−224,9 Mio. DM) hinaus insofern besondere Bedeutung zu, als die Deutsche Bundesbahn bereits in den beiden vorangegangenen Geschäftsjahren hier erhebliche Erlöseinbußen (409,8 Mio. DM im Jahre 1986 und 382,3 Mio. DM im Jahre 1987) hatte hinnehmen müssen. Hinzu kommt, daß im Unterschied zu den Jahren 1986 und 1987, in denen sich sowohl die Verkehrsleistungen als auch die Erträge vermindert hatten, im Geschäftsjahr 1988 die Verkehrsleistungen zwar von 61 976 Mio. Tariftonnenkilometern (1987) auf 63 015 Mio. Tariftonnenkilometer, also um 1,7 v. H., erhöht werden konnten, die Erlöse aber gleichwohl um 2,5 v. H. sanken. Der Deutschen Bundesbahn ist es damit nicht gelungen, die günstige Konjunkturlage zu Ergebnisverbesserungen zu nutzen.

Die Erhöhung der sonstigen betrieblichen Erträge um 296,7 Mio. DM auf 2 585,9 Mio. DM beruht vor allem auf dem Verkauf von Sachanlagen. Wesentlichen Anteil hieran hatten Grundstücksverkäufe.

Wie in den vorangegangenen Geschäftsjahren verringerte die Deutsche Bundesbahn auch im Jahre 1988 ihren durchschnittlichen Personalbestand (vgl. Nr. 52). Anders als im Jahre 1987, in dem sich bei verringertem Personalbestand eine Erhöhung der Personalkosten um 115,6 Mio. DM gegenüber dem Vorjahr ergeben hatte, konnten im Geschäftsjahr 1988 die Personalkosten um 156,5 Mio. DM auf 16 009,5 Mio. DM zurückgeführt werden.

Jahresende	Personalbestand — Dienstkräfte —			Personalbedarf — Dienstposten —			Personalüberhang — Dienstkräfte —
	Planziel	Ist-Ergebnis	Abweichung	Planziel	Ist-Ergebnis	Abweichung	Ist-Ergebnis
1	2	3	4	5	6	7	8 (3—6)
1983	304 000	302 872	−1 128	289 000	288 267	− 733	14 605
1984	291 500	289 513	−1 987	282 000	278 610	−3 390	10 903
1985	277 500	278 558	+1 058	271 200	272 719	+1 519	5 839
1986	267 810	268 176	+ 366	262 900	263 335	+ 435	4 841
1987	257 560	257 475	− 85	253 000	253 519	+ 519	3 956
1988	247 760	246 635	−1 125	244 200	243 120	−1 080	3 515
1989	240 660	238 979	−1 681	237 773	237 125	− 648	1 854

51.3 Gesamtwürdigung

Die wirtschaftliche Situation der Deutschen Bundesbahn ist unverändert kritisch. Besonders der anhaltende beträchtliche Rückgang der Erlöse aus dem Güter- und Expreßgutverkehr, mit dem nunmehr auch Mindererlöse im Personenverkehr einhergehen, ist bedenklich. Hinzu kommt, daß die Deutsche Bundesbahn im Zuge des aufkommenden freien europäischen Verkehrsmarktes verstärktem Wettbewerbsdruck ausgesetzt sein wird. Darüber hinaus werfen die mit einer Vereinheitlichung des deutsch-deutschen Schienenverkehrsnetzes verbundenen Probleme — etwa auf dem Gebiet der Investitionen — weitere schwerwiegende Fragen auf. In dieser Situation wird deutlich, daß der Aufgabenstellung der „Regierungskommission Deutsche Bundesbahn", deren Bericht Ende März 1991 erwartet wird, entscheidende Bedeutung zukommt.

52 Entwicklung von Personalbestand und Personalbedarf

52.0

Die Deutsche Bundesbahn hat im Jahre 1989 den Personalbestand und den Personalbedarf weiter verringert. Die (fortgeschriebenen) Planziele im Rahmen der Leitlinien der Bundesregierung zur Konsolidierung der Deutschen Bundesbahn hat sie erreicht.

52.1

Die Deutsche Bundesbahn hat im Jahre 1989 den Personalbestand um 7 656 Dienstkräfte (3,1 v. H.) und den Personalbedarf um 5 995 Dienstposten (2,5 v. H.) vermindert. Der Rückgang war damit geringer als im Vorjahr (4,2 v. H. bzw. 4,1 v. H.).

Insgesamt war der Personalbestand am Jahresende 1989 um 1 854 Dienstkräfte höher als der Personalbedarf. Der Personalüberhang ist damit gegenüber dem Vorjahr um 1 661 Dienstkräfte zurückgegangen.

Die geplante und tatsächliche Entwicklung von Personalbestand und Personalbedarf der Deutschen Bundesbahn seit dem Jahre 1983 sowie die entsprechenden Abweichungen sind in der vorstehenden Übersicht dargestellt.

52.2

Das Planziel zur Verminderung des Personalbestandes hat die Deutsche Bundesbahn im Berichtsjahr übertroffen. Nach den „Leitlinien" war die Übernahme von 3 110 Nachwuchskräften und die Einstellung von 90 Kräften vorgesehen. Wegen der Arbeitszeitverkürzung zum 1. April 1989 ist das Einstellungssoll um 3 000 Kräfte und infolge der gegenüber der Planung höheren Personalabgänge um weitere 889 Kräfte erhöht worden. Von den damit möglichen Zugängen von insgesamt 7 089 Dienstkräften waren bis zum Jahresende 1989 mangels hinreichender Angebote auf dem Arbeitsmarkt nur 6 000 tatsächlich verwirklicht. Die noch fehlenden 1 089 Kräfte sollen im Jahre 1990 zusätzlich eingestellt werden. Im Vergleich zum Vorjahr verdoppelte sich dessenungeachtet der Zugang an Dienstkräften (6 000 gegenüber 2 900 im Vorjahr), die Zahl der Abgänge veränderte sich hingegen nur geringfügig (13 656 gegenüber 13 740 im Vorjahr).

52.3

Die Deutsche Bundesbahn weist für das Jahr 1989 noch einen rechnerischen — meist nicht mehr voll einsetzbare Kräfte betreffenden — Personalmehrbestand von 1 854 Mitarbeitern aus. Die tatsächliche Personallage ist in bestimmten Betriebsführungsbereichen (Triebfahrzeug-, Zugbegleit- und Rangierdienst) angespannt, insbesondere weil der Arbeitsmarkt insoweit sich als nicht ergiebig erwies und außerdem die Möglichkeit, zusätzliches Personal im Vorgriff auf Arbeitszeitverkürzungen einzustellen, wegen des noch ausstehenden Abschlusses der Tarifverhandlungen für den Öffentlichen Dienst nicht ausgeschöpft werden konnte.

Die Deutsche Bundesbahn sucht den personellen Engpässen durch besondere Maßnahmen zu begegnen, z. B. durch gezielte („professionelle") Personalwerbung und verstärkte finanzielle Abgeltung von

Mehrleistungen. Der Erfolg ihrer Bemühungen bleibt abzuwarten. Weitere bevorstehende Arbeitszeitverkürzungen und die zur Zeit noch nicht abschätzbare Entwicklung des Ostverkehrs werden zu berücksichtigen sein.

53 Reinigung der Reisezugwagen der Deutschen Bundesbahn durch Dritte

53.0

Nach der Konzeption des Vorstandes der Deutschen Bundesbahn sollen Reisezugwagen künftig durch regionale Bahnreinigungs-Gesellschaften gereinigt werden, an denen sich die Deutsche Bundesbahn mit einem Kapitalanteil von 51 v. H. beteiligt. Nur diese Gesellschaften sollen untereinander in Wettbewerb treten; ein freier Wettbewerb ist nicht vorgesehen. Es ist zu bezweifeln, daß dies die wirtschaftlichste Lösung ist.

53.1

Der Vorstand der Deutschen Bundesbahn (Vorstand) beabsichtigte, die Reisezugwagen künftig nicht mehr durch eigene Bedienstete, sondern durch Unternehmen des privaten Rechts reinigen zu lassen, an denen sich die Deutsche Bundesbahn mit einem Kapitalanteil von 51 v. H. beteiligen sollte. Diese Konzeption basierte u. a. auch auf einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aus dem Jahre 1986, in der die Deutsche Bundesbahn zu dem Ergebnis kam, daß die „Reinigung durch privatrechtliche Unternehmen" die wirtschaftlichste Form der Reinigung sei.

Der Bundesminister genehmigte im Oktober 1987 das Vorhaben des Vorstandes, wobei Einvernehmen darüber bestand, daß die Konzeption nur als Übergangslösung akzeptabel ist und spätestens im Jahre 1994 durch Vergabe der Reinigung über Ausschreibung bei freiem Wettbewerb ersetzt werden muß.

Die Deutsche Bundesbahn gründete daraufhin im Jahre 1988 die „BRG-Bahnreinigungs-Realisierungsgesellschaft mbH" mit dem Ziel, die Gründung von zehn regionalen Bahnreinigungs-Gesellschaften, an denen die Deutsche Bundesbahn mit einem Kapitalanteil von 51 v. H. beteiligt ist, vorzubereiten. Die Bahnreinigungsaufgaben sollten auf diese Gesellschaften übergeleitet werden. Von den geplanten zehn sind inzwischen sechs regionale Bahnreinigungs-Gesellschaften gegründet worden. Sie haben damit begonnen, die Reinigungsaufgaben zu übernehmen.

In ihrer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hatte die Deutsche Bundesbahn einen Stundenverrechnungssatz für das Reinigungspersonal des privatrechtlichen Unternehmens von rd. 23 DM (Stand: 1. Juni 1986) zugrunde gelegt. Inzwischen errechnete z. B. die regionale Bahnreinigungs-Gesellschaft Frankfurt am Main zum 1. September 1989 einen Stundenverrechnungssatz von rd. 43 DM. Dieser Satz liegt etwa in der Höhe der von der Deutschen Bundesbahn für ihre eigenen Reinigungsleistungen im Jahre 1988 kalkulierten Kosten.

53.2

Der Bundesrechnungshof hat bezweifelt, daß die von der Deutschen Bundesbahn geplante Form der Fremdreinigung als die wirtschaftlichste Lösung anzusehen ist, da der Stundenverrechnungssatz der regionalen Bahnreinigungs-Gesellschaft inzwischen nahezu doppelt so hoch ist wie der in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zugrunde gelegte Stundenverrechnungssatz. Damit erreichten die Kosten der Reinigung durch die regionale Bahnreinigungs-Gesellschaft diejenigen der Eigenreinigung.

Der Bundesrechnungshof hat ferner darauf hingewiesen, daß den Leistungsabrechnungen der Gesellschaften Zeitwerte der Deutschen Bundesbahn zugrunde liegen; sie sind überhöht, da sie anhand von inzwischen überholten Arbeitsabläufen ermittelt wurden.

Darüber hinaus hat er gebeten zu erläutern, weshalb eigens zu gründende Bahnreinigungs-Gesellschaften dem vom Jahre 1994 an vorgesehenen freien Wettbewerb vorgeschaltet werden sollen.

53.3

Der Vorstand hat mitgeteilt, die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit dem Vergleich dreier Varianten basiere auf marginalen Kosten, wobei für diesen Vergleich die bei allen Varianten als gleich unterstellten Kosten nicht berücksichtigt seien. Der Stundenverrechnungssatz in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung könne deshalb nicht mit den Stundenverrechnungssätzen der Bahnreinigungs-Gesellschaft verglichen werden.

Der Vorstand hält die Befürchtung des Bundesrechnungshofes, daß die Konzeption — Regionale Bahnreinigungs-Gesellschaften mit Beteiligung der Deutschen Bundesbahn — zu überhöhten Personalausgaben führen wird, für nicht begründet. Die ersten Ergebnisse zeigten, daß dort, wo Bahnreinigungs-Gesellschaften arbeiteten, bereits heute nach der nur kurzen Anlaufphase Kostenminderungen gegenüber vergleichbaren Eigenleistungen erkennbar würden. Ein seriöser Gesamtkostenvergleich sei jedoch erst nach Abschluß der Anlaufphase, voraussichtlich im Jahre 1992, durchführbar.

Der Vorstand hat eingeräumt, daß „die vereinbarten Stundenverrechnungssätze und damit auch die hierbei eingerechneten Zeitvorgaben" nur vorkalkulatorischen Charakter hätten. Sie würden im Zuge der Preisprüfung anhand der in einem bestimmten Zeitraum tatsächlich angefallenen und nachgewiesenen Werte korrigiert. Darüber hinaus sei der Fachausschuß für Personalbemessung am 10. Februar 1990 mit der Festlegung neuer Objektzeitwerte beauftragt worden.

Die Deutsche Bundesbahn hat zur Frage des freien Wettbewerbs nicht Stellung genommen. Der Bundes-

minister erwartet jedoch, „daß die DB — wie im Rahmen des Genehmigungsverfahrens zur Auflage gemacht — die Reinigung der Reisezugwagen nach Ablauf der Übergangsfrist im freien Wettbewerb vergibt".

53.4

Der Bundesrechnungshof hält die Einlassung des Vorstandes nicht für zufriedenstellend.

Die ausgewiesenen Stundenverrechnungssätze sind vergleichbar. Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes ermittelten die Deutsche Bundesbahn und die regionale Bahnreinigungs-Gesellschaft die Stundenverrechnungssätze zwar nach zwei verschiedenen Berechnungsschemata. Dies beeinflußte jedoch nicht die Vergleichbarkeit der Ergebnisse, da in beiden Schemata alle für den Vergleich bedeutsamen Kostenelemente berücksichtigt sind.

Auch bestehen angesichts des von einer Gesellschaft kalkulierten Stundenverrechnungssatzes gegenüber demjenigen der Eigenleistungen die Zweifel fort, ob die Übertragung der Reinigung auf mehrere (Beteiligungs-)Gesellschaften des privaten Rechts die wirtschaftlichste Lösung ist. Sie werden auch nicht dadurch ausgeräumt, daß inzwischen Kostenminderungen gegenüber vergleichbaren Eigenleistungen „erkennbar werden" sollen, die aber erst in zwei Jahren quantifiziert werden könnten.

Zudem wird im Interesse einer sachgerechten Abrechnung mit den Bahnreinigungs-Gesellschaften sicherzustellen sein, daß die Zeitwerte mit „vorkalkulatorischem Charakter" so schnell wie möglich geprüft und somit Möglichkeiten geschaffen werden, kostengünstigere Preise auszuhandeln.

Im übrigen würde das eigentliche Ziel der Privatisierung nicht erreicht, wenn entgegen der Auflage des Bundesministers ein freier Wettbewerb nicht stattfände. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes kann nicht darauf verzichtet werden, die Reinigung so bald wie möglich dem freien Wettbewerb zu unterstellen.

53.5

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung weiter beobachten.

54 Dokumentationsdienst und Büchereien der Deutschen Bundesbahn

54.0

Die Deutsche Bundesbahn unterhält einen zentralen Dokumentationsdienst sowie Büchereien bei der Zentrale, den zentralen Stellen und den Bundesbahndirektionen.

Der Bundesrechnungshof hat Mängel bei den Vorgaben für den Dokumentationsdienst und bei der Verwaltung des Schrifttums festgestellt.

54.1

Die Deutsche Bundesbahn unterhält einen zentralen Dokumentationsdienst mit der Aufgabe, in- und ausländisches Fachschrifttum planmäßig zu sammeln, auszuwerten, zu dokumentieren und als Arbeits- und Entscheidungshilfe bereitzustellen. Außerdem bestehen bei der Zentrale, dem Bundesbahn-Sozialamt, den Bundesbahn-Zentralämtern Minden (Westfalen) und München sowie den Bundesbahndirektionen Büchereien, die für die Fachdienste Bücher und Zeitschriften beschaffen und vorhalten.

Der Bundesrechnungshof hat beim Dokumentationsdienst und bei vier Büchereien stichprobenweise geprüft, ob sich deren Aktivitäten an dem tatsächlichen Informationsbedarf der Mitarbeiter der Deutschen Bundesbahn orientiert und ob in diesen Organisationseinheiten wirtschaftlich und sparsam verfahren wird.

54.2

Für den Dokumentationsdienst fehlen konkrete Vorgaben der Unternehmensleitung für eine bedarfsgerechte Erschließung des Fachschrifttums. Insbesondere ist nicht festgelegt, in welchem Umfang und mit welchen Schwerpunkten dokumentiert werden soll. Dies hat zur Folge, daß umfangreiches Dokumentationsmaterial sowohl im technischen als auch im nichttechnischen Bereich nicht nach sachdienlichen Gesichtspunkten ausgewählt, beschafft und aufbereitet wird. So ist augenfällig, daß Dokumentationen über Themen wie „50 Jahre Golden Gate Bridge San Francisco", „Entwicklung des globalen Klimas" oder „60 Jahre wie im Flug — Geschichte der Lufthansa" als Entscheidungs- und Arbeitshilfen für die Deutsche Bundesbahn kaum geeignet sind. Andererseits sind Dokumentationen über den unternehmerisch bedeutsamen Bereich „Absatz" eher spärlich vorhanden. Mit den Fachdiensten erarbeitete Bedarfsanalysen sind nicht vorhanden. Damit liegen auch keine hinreichenden Kenntnisse über den tatsächlichen Informationsbedarf vor.

Bei den Büchereien läßt vor allem die Verwaltung der Literatur nach über 20 Jahre alten überholten Richtlinien zu wünschen übrig. So sind bei den geprüften Büchereien weder aussagefähige Bestands- und Leistungsdaten noch aktualisierte Titel- und Autorenkarteien vorhanden; sie enthalten z. B. noch Karteikarten über seit Jahren ausgemusterte Bücher. Auch wird die ordnungsgemäße Rückgabe ausgeliehener Bücher nicht zuverlässig überwacht mit der Folge, daß insbesondere Verluste nicht erkannt und Schadenersatzforderungen nicht geltend gemacht werden können. Überflüssige und überalterte Literatur in teilweise erheblichem Umfang (z. B. „Belgisch-Kongo als Wirtschafts- und Verkehrsraum", „Würzburger Abhandlungen aus dem Gesamtgebiet der praktischen Medizin" — 1919 —) erschwert die Verwaltung der vorhandenen Bestände zusätzlich.

54.3

Der Vorstand hat eingeräumt, daß die Beanstandungen im wesentlichen auf das Fehlen klarer Vorgaben zurückzuführen sind. Er hat zugesagt, die Aufgabenstellung des Dokumentationsdienstes und der Büchereien neu zu bestimmen und die Fachdienste, etwa bei der Literaturauswahl und Literaturerschließung, stärker zu beteiligen. Sowohl im Dokumentationsdienst als auch im Büchereiwesen werde er datenverarbeitungsgestützte Arbeitsverfahren, u. a. für eine den aktuellen Bedarf wiedergebende Benutzeranalyse, einführen. Auch sei vorgesehen, mit Hilfe einer datenverarbeitungsgestützten Bibliotheksverwaltung fehlerhafte Vorgänge weitgehend auszuschließen und die Literaturbeschaffung und -vorhaltung für den gesamten Bereich der Deutschen Bundesbahn zu koordinieren.

54.4

Der Vorstand sollte die in Aussicht genommenen Maßnahmen zügig umsetzen. Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

55 Bau von Oberleitungsanlagen für die Deutsche Bundesbahn

55.0

Die Deutsche Bundesbahn vergab aufgrund einer Rahmenvereinbarung jährlich Umbau- und Erweiterungsleistungen an Oberleitungen im Wert von über 100 Mio. DM an drei Großfirmen im Stundenlohn.

Aufwendungen von mindestens 50 Mio. DM jährlich können durch eine leistungsbezogene Ausschreibung unter Wettbewerbsbedingungen vermieden werden.

55.1

Im Jahre 1960 schloß die Deutsche Bundesbahn mit drei Elektro-Großfirmen einen „Rahmenvertrag für Lieferungen und Leistungen zu Fahrleitungen und 110 kV-Bahnstromleitungen". Dieses mehrfach fortgeschriebene Vertragswerk ist noch heute gültig und wird sowohl für den Neubau als auch für Umbau- und Erweiterungsmaßnahmen einschließlich der dazugehörigen Lieferungen angewandt.

Die Deutsche Bundesbahn rechnete über diese Rahmenvereinbarung mit den drei Firmen im Jahre 1987 insgesamt 167 Mio. DM ab; davon allein 104 Mio. DM für Umbau- und Erweiterungsmaßnahmen im Stundenlohn. Ein wirksamer Wettbewerb zwischen den drei Firmen fand de facto nicht statt. Angebotsunterschiede liegen zwar in den angebotenen Stundensätzen, ergaben aber teilweise nur Differenzen zwischen fünf bis zehn Pfennigen je Stunde. Bei einem Auftragswert von 1 Mio. DM ist die Differenz von rd. 1 000 DM jedoch bereits durch zwei Wartestunden einer Arbeitskolonne aufgezehrt.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß nach den Vorplanungen der größte Teil der Leistungen in Art und Umfang beschreibbar war und damit im Rahmen von Ausschreibungsverfahren nach Teilleistungen hätte vergeben werden können. Dabei hätte auch das mittelständische Gewerbe, zumindest für große Teilbereiche der Arbeiten (z. B. Erd- und Betonarbeiten beim Herstellen der Mastfundamente), berücksichtigt werden können.

55.2

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes waren die im Stundenlohn ausgeführten Leistungen — soweit geprüft — drei- bis fünfmal so teuer wie vergleichbare Leistungen, die nach Rahmenvertragsfestpreisen für den Oberleitungsneubau oder im Wettbewerb bei vergleichbaren Bauarbeiten im Gleisbereich vergeben wurden. Auch wenn man davon ausgeht, daß nicht alle Leistungen drei- bis fünfmal so teuer sind, hätten bei einem wirksamen Wettbewerb mindestens 50 Mio. DM jährlich eingespart werden können. Die Ursache sieht der Bundesrechnungshof im fehlenden Leistungsanreiz für die auftragnehmenden Firmen. Die Verdienstmöglichkeit der Firmen sollte nicht von der Anzahl der eingesetzten Mitarbeiter und Maschinen (Stundenanzahl) eines nicht optimierten Arbeitsverfahrens abhängig sein.

55.3

Der Vorstand hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes grundsätzlich anerkannt und inzwischen angeordnet, daß beschreibbare Oberleitungsarbeiten leistungsbezogen an die drei Firmen vergeben werden „können", mit denen Rahmenvereinbarungen bestehen. Für acht Vorhaben wurde die Erstellung von Leistungsverzeichnissen und die leistungsbezogene Vergabe verbindlich angeordnet.

Eine Ausweitung des Wettbewerbs über die drei Rahmenvertragsfirmen hinaus hat der Vorstand abgelehnt; zum einen bei den in erheblichem Umfang anfallenden Tiefbauarbeiten aus fachlichen Gründen, zum anderen wegen des bei der Entwicklung, Weiterentwicklung und Verbesserung der Oberleitungsanlagen „besonderen Vertrauensverhältnisses" sowie wegen bestehender Urheber- und Schutzrechte. Die Verwendung von Regelzeichnungen, Plänen und Ausführungszeichnungen wäre nach den Vertragsbedingungen durch andere Firmen bislang nicht möglich. Dazu müsse der bestehende Rahmenvertrag mit einer Frist von sechs Monaten gekündigt werden. Der Vorstand werde diese Möglichkeit in Erwägung ziehen und versuchen, eine Freizügigkeit bei der Vergabe von Oberleitungsanlagen zu erreichen. Nach seinen Erfahrungen werde dies aber die Kosten erhöhen.

55.4

Der Bundesrechnungshof sieht die Vergabe von nur einigen Oberleitungsarbeiten und nur im Kreise der bisherigen Bieter innerhalb der Rahmenvereinbarung als nicht ausreichend an. Ein wirksamer Wettbewerb bei den Umbau- und Erweiterungsarbeiten wird erst erreicht, wenn Leistungen, die auch von anderen als den drei Rahmenvertragsfirmen erbracht werden können, öffentlich ausgeschrieben werden. Dies wird zumindest in den Teilbereichen Mastgründungen und Mastaufstellungen ohne größere Schwierigkeiten möglich sein, zumal es sich dabei nicht um typische Arbeiten für Elektromontagefirmen handelt. Vorplanung und Ausführungsplanung sollten künftig außerhalb der Rahmenvereinbarungen soweit möglich vergeben werden und zwar so, daß die Ergebnisse freizügig verwendbar sind. Auch bei der Stützpunkt- und Oberleitungsmontage ist bei betrieblich nicht kritischen Baustellen nach einer Übergangsphase eine Beteiligung weiterer Firmen am Wettbewerb anzustreben und möglich.

Die vom Vorstand befürchtete Erhöhung der Kosten ist nach den Erfahrungen des Bundesrechnungshofes bei leistungsbezogenen Ausschreibungen im Wettbewerb gegenüber einer Abrechnung von Bauleistungen im Stundenlohn nicht zu erwarten.

55.5

Der Vorstand wird auch dafür sorgen müssen, daß Regelwerke für Zwecke der Deutschen Bundesbahn freizügig — auch ohne Lizenzgebühren — durch andere Firmen verwandt werden dürfen. Regelwerke dürfen nicht zu Monopolstellungen von Großfirmen führen.

56 Datenverarbeitungsvorhaben GATEWAY

56.0

Die Deutsche Bundesbahn entwickelt seit Mai 1983 mit dem Datenverarbeitungsvorhaben GATEWAY eine Datenverarbeitungsschnittstelle, um den Datenaustausch mit den Kunden zu erleichtern. Es bestanden Mängel in der Planung, der Kontrolle und der Abwicklung des Vorhabens. Die Wirtschaftlichkeit war vor Beginn des Vorhabens nicht ausreichend untersucht und im weiteren Verlauf nicht kontrolliert worden. Bis Mitte des Jahres 1989 nahmen lediglich 22 Kunden die angebotenen Möglichkeiten wahr. Einem Aufwand von bisher mehr als 7 Mio. DM allein an Sachausgaben steht kein angemessener Nutzen gegenüber.

56.1

Der Datenaustausch zwischen den Datenverarbeitungssystemen der Deutschen Bundesbahn und ihrer Kunden wird durch unterschiedliche Rechnersysteme erschwert. Die Deutsche Bundesbahn begann daher im Mai 1983 mit der Entwicklung einer Datenverarbeitungsschnittstelle GATEWAY, um den Datenaustausch (z. B. von Frachtdaten) mit den Kunden durch die Schaffung einer durchgängigen transportbegleitenden Informationskette zu erleichtern. Seit Oktober 1985 können Kunden das Verfahren nutzen.

56.2

Der Prüfungsdienst der Deutschen Bundesbahn hat in Abstimmung mit dem Bundesrechnungshof das Vorhaben untersucht. Er hat folgende Mängel festgestellt:

Die Deutsche Bundesbahn vergab die Vorhabenentwicklung an einen Auftragnehmer ohne öffentliche Ausschreibung und holte auch keine Vergleichsangebote anderer Bieter ein.

Die Deutsche Bundesbahn überwachte wesentliche Leistungen des Auftragnehmers nicht. Dieser konnte seinen Aufwand weitgehend selbst bestimmen, da erforderliche Kontrollen häufig unterblieben und er zum Teil selbst Kontrollbefugnisse hatte. Die Deutsche Bundesbahn nahm einzelne Teilleistungen des Auftragnehmers nicht rechtzeitig und ohne eingehende Prüfung ab.

Der Auftragnehmer erbrachte Leistungen teilweise erst mit erheblicher Verspätung. Mängel der von ihm erstellten Programme führten zu weiteren Verzögerungen.

Bis Mitte 1989 machten lediglich 22 Kunden von den angebotenen Möglichkeiten Gebrauch. Sie beteiligen sich nicht an den Kosten, obwohl sie durch die Nutzung des Verfahrens Vorteile erzielen. Zwischen der Deutschen Bundesbahn und den Kunden gibt es keine Vereinbarungen über den Datenaustausch.

Die Wirtschaftlichkeit war vor Beginn des Vorhabens nicht untersucht und im weiteren Verlauf nicht kontrolliert worden. Die Deutsche Bundesbahn wendete bis Juni 1989 mehr als 7 Mio. DM allein an Sachausgaben auf, im wesentlichen für die Vergütung des Auftragnehmers. Auch verfügt sie nicht über ausreichendes verfahrensspezifisches Wissen, um die Programme in Zukunft ohne die Mitwirkung des Auftragnehmers pflegen und fortentwickeln zu können. Hinzu kommen Erschwernisse, weil die Programme mangelhaft sind. Die Pflege der Programme durch den Auftragnehmer kostet jährlich rd. 0,5 Mio. DM. Da die Deutsche Bundesbahn ihren eigenen Personalaufwand nicht vollständig ermittelt hatte, besaß sie keinen Überblick über die Gesamtkosten des Vorhabens.

56.3

Der Bundesrechnungshof hat den Verzicht auf Wettbewerb bei der Auswahl des Auftragnehmers sowie die Planung und Abwicklung des Vorhabens als unwirtschaftlich und nicht ordnungsgemäß beanstandet.

Die Deutsche Bundesbahn habe den Auftragnehmer unzureichend kontrolliert. Die Kosten für die Pflege und Fortentwicklung des Verfahrens seien wegen der Abhängigkeit vom Auftragnehmer und der mangelhaften Qualität der Programme unangemessen hoch gewesen. Der Vorstand solle Verträge mit den Nutzern schließen und eine Kostenbeteiligung anstreben.

Der Bundesrechnungshof hat die Deutsche Bundesbahn aufgefordert, die Wirtschaftlichkeit des Verfahrens durch Senkung der Folgekosten beim Verfahrensbetrieb und durch Maßnahmen zur Erhöhung der Akzeptanz bei den Kunden zu verbessern.

56.4

56.4.1

Der Vorstand hat die Auswahl des Auftragnehmers mit dessen Kenntnissen der Verfahren der Deutschen Bundesbahn begründet. Bessere Vergleichsangebote seien nicht zu erwarten gewesen und aus Zeitgründen nicht eingeholt worden.

Der Vorstand sei sich der Schwierigkeit bewußt gewesen, die Leistungen des Auftragnehmers zu überwachen. Er habe dem Auftragnehmer Kontrollbefugnisse übertragen, weil der eigene Aufwand hierfür erheblich gewesen wäre und die Gesamtverantwortung ohnehin bei dem Auftragnehmer gelegen habe.

Es habe sich nicht um ein übliches Projekt, sondern um eine Versuchsanwendung mit Forschungscharakter gehandelt. Die mit einem derartigen Versuchsprojekt verbundenen Probleme bei der Zeit- und Aufwandsschätzung sowie der Planung der Abwicklung hätten zu den längeren Realisierungszeiten geführt. Zudem träten bei Inbetriebnahme von Datenverarbeitungsanwendungen immer Fehler auf. Die Qualität der Programme sei so gut, daß die Kunden ihre Produktionsverfahren darauf abstützten.

Die Datenverbindungen hätten auch bei den Kunden erhebliche Investitionen und umfangreiche Organisationsanpassungen erfordert. Vertragliche Regelungen mit dem Ziel einer Kostenbeteiligung der Kunden seien in Vorbereitung. Die Wirtschaftlichkeit könne hierdurch nur geringfügig verbessert werden. Die Kunden betrachteten eine durchgängige Informationskette als Teil einer Serviceleistung der Bahn. Die Deutsche Bundesbahn sei dennoch bemüht, Kosten und Folgekosten möglichst gering zu halten. „Akzeptanzprobleme" bei den Kunden seien nicht bekannt. Für das Jahr 1990 seien weitere Neuanschlüsse und Produktionserweiterungen geplant. Darüber hinaus sollten mit weiteren Kunden Gespräche über einen Anschluß an das Verfahren stattfinden.

Die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens müsse unter dem Gesichtspunkt der unternehmerischen Bedeutung gesehen werden. Die Datenverbindungen trügen erheblich zur Stabilisierung des Warenaufkommens mit den Kunden bei. Der Aufwand der Deutschen Bundesbahn bei der Erstdatenerfassung werde minimiert.

56.4.2

Der Bundesminister hat die Einrichtung einer Datenverarbeitungsschnittstelle als grundsätzlich richtig angesehen, weil dadurch die Informationskette zwischen der Deutschen Bundesbahn und ihren Großkunden verbessert werde. Eine durchgängige Informationskette vom Versender bis zum Empfänger werde vom Markt verlangt und von den mit der Deutschen Bundesbahn konkurrierenden Verkehrsträgern bereits angeboten. Die Informationskette sei für die Transportabwicklung von Nutzen, da sie den Transportablauf beschleunige und damit auch die Wettbewerbsfähigkeit der Deutschen Bundesbahn erhöhe.

56.5

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die von dem Bundesminister hervorgehobene Konkurrenzsituation der Deutschen Bundesbahn. Die Berufung hierauf ist aber nicht geeignet, die festgestellten Mängel zu rechtfertigen:

Angesichts der langen Entwicklungszeiten ist eine zeitliche Dringlichkeit, die den Verzicht auf Wettbewerb hätte begründen können, nicht zu erkennen.

Im Hinblick auf die Höhe der an den Auftragnehmer geleisteten Zahlungen und die Bedeutung des Vorhabens ist es nicht vertretbar, daß die Deutsche Bundesbahn auf Steuerungs- und Kontrollmaßnahmen verzichtet.

Die Einlassung des Vorstandes, die Kunden stützten sich auf die Programme ab, widerlegt nicht die Feststellung der mangelhaften Programmqualität und der weitgehenden Abhängigkeit von dem Auftragnehmer. Der Vorstand bleibt aufgefordert, auf eine Verbesserung der Programmqualität und eine Verminderung der Abhängigkeit vom Auftragnehmer hinzuwirken.

56.6

Der Vorstand sollte nunmehr die Möglichkeiten einer Kostenbeteiligung der Kunden umgehend prüfen und die Verfahrensnutzung — auch im Interesse der Kunden — auf eine vertragliche Grundlage stellen.

Eine weitere Verbesserung der Akzeptanz durch die Kunden sollte angestrebt werden.

In Anbetracht der erheblichen Kosten des Vorhabens und der bisher geringen Nutzung hält der Bundesrechnungshof weiterhin eine eingehende Untersuchung der Wirtschaftlichkeit für erforderlich.

Deutsche Bundespost

57 Vorbemerkung

57.0

Das Gesetz zur Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens und der Deutschen Bundespost vom 8. Juni 1989 hat mit Wirkung vom 1. Juli 1989 tiefgreifende Änderungen gebracht. Der Bundesrechnungshof nimmt dies zum Anlaß, über wichtige organisatorische und personelle Auswirkungen zu berichten.

57.1

Die politischen und hoheitlichen Aufgaben des Post- und Fernmeldewesens sind vom Bundesminister für Post und Telekommunikation (Bundesminister) wahrzunehmen (Einzelplan 13 des Bundeshaushalts). Die unternehmerischen und betrieblichen Aufgaben obliegen der Deutschen Bundespost, die in drei öffentliche Unternehmen mit den Bezeichnungen Deutsche Bundespost POSTDIENST, Deutsche Bundespost POSTBANK und Deutsche Bundespost TELEKOM gegliedert ist. Das Vermögen der Deutschen Bundespost ist wie bisher Sondervermögen des Bundes und gliedert sich in die Teilsondervermögen der drei Unternehmen. Gerichtlich und außergerichtlich wird die Deutsche Bundespost durch das Direktorium der Deutschen Bundespost vertreten, das aus den drei Vorstandsvorsitzenden der Unternehmen besteht. Organe jedes Unternehmens sind Vorstand und Aufsichtsrat.

Beim Bundesminister ist ein Infrastrukturrat gebildet, der sich zu gleichen Teilen aus Vertretern des Deutschen Bundestages und des Bundesrates zusammensetzt. Dieser wirkt bei Entscheidungen des Bundesministers mit, die „von infrastruktureller Bedeutung sind und die wesentlichen Belange der Länder tangieren".

Der vom Vorstand für jedes Geschäftsjahr zu erstellende Wirtschaftsplan wird vom Aufsichtsrat beschlossen und vom Bundesminister genehmigt. Die Wirtschaftsführung der Unternehmen ist so zu gestalten, daß die Erträge die Aufwendungen decken und im Hinblick auf das erforderliche Eigenkapital ein angemessener Gewinn erwirtschaftet wird.

Im Jahre 1989 hat der Bundesminister die Wirtschaftspläne für das Geschäftsjahr 1990 für die Unternehmen erstellt und nach Beschlußfassung durch den Aufsichtsrat genehmigt. Er war hierzu nach § 62 Abs. 2 Postverfassungsgesetz ermächtigt, da zu dieser Zeit die Vorstände noch nicht gebildet waren.

57.2

Die Neustrukturierung der Deutschen Bundespost veränderte die Behördenorganisation und die Aufgabenkompetenz insbesondere auf der obersten und der oberen Verwaltungsebene zum Teil erheblich. So ist im Jahre 1990 beim Bundesminister die Einrichtung einer weiteren Bundesoberbehörde unter der Bezeichnung „Bundesamt für Post und Telekommunikation" vorgesehen. Bei den Unternehmen sind mit Wirkung vom 1. Januar 1990 als oberste Dienstbehörden die Generaldirektionen Deutsche Bundespost POSTDIENST, Deutsche Bundespost POSTBANK und Deutsche Bundespost TELEKOM eingerichtet worden.

Die organisatorischen Maßnahmen führten beim Bundesministerium und bei den Generaldirektionen von bisher insgesamt

- 9 Abteilungen zu 5 Abteilungen und 19 Vorstandsbereichen,
- 19 Unterabteilungen zu 9 Unterabteilungen und 56 Geschäftsbereichen sowie von
- 160 Referaten und sonstigen Organisationseinheiten zu 56 Referaten, 248 Fachbereichen und sonstigen Organisationseinheiten.

Beim Bundesministerium sind zum Teil Kleinstreferate mit drei oder weniger Mitarbeitern gebildet worden.

Mit dem ersten Nachtrag zum Wirtschaftsplan 1990 ist im April 1990 die Aufbauorganisation im Bereich der Generaldirektion Deutsche Bundespost TELEKOM um einen weiteren Geschäftsbereich und um wenigstens zwei Fachbereiche zusätzlich erweitert worden.

Als zentrale Mittelbehörden wurden ferner das Zentralamt für Mobilfunk sowie ab 1. April 1990 die Zentralstelle Postbank neu geschaffen.

57.3

Die Neustrukturierung der Deutschen Bundespost hat bei den obersten Dienstbehörden zu einer erheblichen quantitativen Ausweitung und qualitativen Verbesserung der Stellenpläne geführt. Die Zahl der Stellen war zunächst um 916 und ist nach dem ersten Nachtrag zum Wirtschaftsplan 1990 des Unternehmens Deutsche Bundespost TELEKOM nunmehr um insgesamt 936 Stellen vermehrt worden (vgl. Übersicht S. 124 — oben —).

Diese Stellenvermehrung verursacht Kosten von etwa 100 Mio. DM im Jahr.

57.4

Der Bundesrechnungshof sieht zum gegenwärtigen Zeitpunkt von einer Bewertung der Maßnahmen ab. Er wird die Entwicklung im Bundesministerium und in den drei Unternehmensbereichen weiter beobachten. Er beabsichtigt, entsprechend einem Wunsch des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages nach einer Übergangsphase die Organisation des Bundesministeriums zu prüfen.

Wertigkeit der Stellen	Stellenanstieg			
	von	um	auf	in v. H.
vergleichbar B 6 und höher	23	*66*	89	*+289,9*
B 3/A 16	114	*131*	245	*+114,9*
A 15—A 13	213	*172*	385	*+80,8*
A 13—A 11	491	*286*	777	*+58,2*
A 9Z—A 5	292	*224*	516	*+76,7*
A 5Z—A 2/3	98	*35*	133	*+35,7*
Angestellte	64	*22*	86	*+34,4*
Summe	1 295	*936*	2 231	*+72,2*

Stand der Entlastung

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesregierung seinen Prüfungsbericht 1989 einschließlich seiner Stellungnahme zum Jahresabschluß 1987 analog § 62 Abs. 5 Postverfassungsgesetz vorgelegt.

Die Bundesregierung hat über die Entlastung noch nicht entschieden.

58 Finanzwesen

58.1 Haushaltsrechnung 1988

Die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1988 schließt in Einnahmen und Ausgaben mit folgenden Summen ab:

— bei Betrieb:	55 692 207 305,15 DM
— bei Anlage:	33 744 963 437,07 DM
Gesamtabschluß:	89 437 170 742,22 DM

Der Bundesrechnungshof und die Vorprüfungsstellen haben für das Haushaltsjahr 1988 keine Abweichungen zwischen den Beträgen in den Büchern und in der Haushaltsrechnung festgestellt. Stichprobenweise geprüfte Einnahmen und Ausgaben waren ordnungsgemäß belegt.

58.2 Jahresabschluß

Nach § 19 Abs. 1 des für den Jahresabschluß 1988 noch zu beachtenden Postverwaltungsgesetzes (PostVwG) hat die Deutsche Bundespost jährlich einen Jahresabschluß aus Gewinn- und Verlustrechnung und Bilanz aufzustellen. Der Jahresabschluß basiert auf der kameralistischen Jahresrechnung (§ 19 Abs. 3 PostVwG) und ist durch einen Geschäftsbericht zu erläutern (§ 19 Abs. 4 PostVwG). Nach § 18 Abs. 1 PostVwG ist die Rechnung der Deutschen Bundespost nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen so zu führen, daß die Finanzlage jederzeit festgestellt werden kann.

Der Jahresabschluß und der Lagebericht sollen nach Inkrafttreten des Postverfassungsgesetzes an die für private Unternehmen geltenden Vorschriften des Bilanzrichtlinien-Gesetzes über die Aufstellung und Offenlegung angepaßt werden.

58.2.1 Bilanzen

Die Deutsche Bundespost erstellt für den Jahresabschluß vier Teilbilanzen und eine konsolidierte Gesamtbilanz (vgl. Übersicht S. 125).

Die Teilbilanz des Post- und Fernmeldewesens enthält das gesamte Sachanlagevermögen. Sie ist die eigentliche Betriebsbilanz der Deutschen Bundespost. Die drei übrigen Teilbilanzen enthalten Finanzanlagen sowie Verbindlichkeiten aus dem Bankgeschäft und den „durchlaufenden Geldern".

Die (Brutto-)Investitionen in Sachanlagen und immaterielle Anlagewerte sind im Jahre 1988 (18 079,5 Mio. DM) gegenüber dem Vorjahr (17 571 Mio. DM) wiederum angestiegen (+508,5 Mio. DM; +2,9 v. H.). Der Anstieg hat sich im Vergleich zum Jahr 1987 (+3,4 v. H.) leicht verlangsamt, wie folgende Vergleichstabelle der Zugänge zum Sachanlagevermögen in den Jahren 1985 bis 1988 zeigt:

	1985	1986	1987	1988
	(in Mio. DM)			
Grundstücke und Gebäude	180	236	103	177
Fernmeldeanlagen	9 117	9 452	9 495	9 658
Andere Anlagen	321	424	451	597
Anlagen im Bau und Anzahlungen auf Anlagen	6 902	6 881	7 522	7 647
Insgesamt	16 520	16 993	17 571	18 079

In der Position „Anlagen im Bau und Anzahlungen auf Anlagen" sind Fernmeldeanlagen mit 5 705 Mio. DM (Vorjahr — Vj. — 5 698 Mio. DM) enthalten, so daß sich die Bruttoinvestitionen in Fernmeldeanlagen (ohne Grundstücke und Gebäude und andere Anlagen des Fernmeldewesens) auf 15 363 Mio. DM (Vj. 15 193 Mio. DM) belaufen. Ihr Anteil an den gesamten Bruttoinvestitionen in das Sachanlagevermögen betrug 85 v. H. (Vj. 86 v. H.).

Gesamtbilanzen der Deutschen Bundespost — jeweils zum 31. Dezember — (Beträge in Mio. DM)*)

Aktiva	1986	1987	1988	Passiva	1986	1987	1988
Sachanlagen	99 473,8	107 054,2	113 682,7	Eigenkapital	35 874,2	39 143,7	41 846,5
Finanzanlagen ..	3 758,6	3 803,7	4 156,3	Rücklagen	9 250,0	9 250,0	9 250,0
Anlagevermögen	103 232,4	110 857,9	117 839,0	Rückstellungen .	393,4	516,3	1 117,9
Umlaufvermögen	5 971,6	7 861,3	4 121,1	Verbindlichkeiten	38 790,4	45 875,0	45 534,9
Rechnungsabgrenzung ...	1 514,2	1 584,1	1 629,1	Verpflichtungen gegenüber Postbankvermögen	22 063,5	21 532,7	22 066,4
				Rechnungsabgrenzung ...	1 077,2	1 282,8	1 565,8
				Gewinn	3 269,5	2 702,9	2 207,6
Teilbilanz Post-/Fernm.-Wesen	110 718,2	120 303,3	123 589,2	Teilbilanz Post-/Fernm.-Wesen	110 718,2	120 303,3	123 589,2
				Sonstige Verpflichtungen	37 774,2	42 006,3	48 894,9
Sonstiges Vermögen (übrige Teilbilanzen) ..	37 774,2	42 006,3	48 894,9	(ohne Verpflichtungen gegenüber Postbankvermögen in Höhe von) ..	(22 063,5)	(21 532,7)	(22 066,4)
Bilanzsumme ...	148 492,4	162 309,6	172 484,1	Bilanzsumme ...	148 492,4	162 309,6	172 484,1

*) Abweichungen in den Summen — auch in folgenden Zusammenstellungen — beruhen auf Rundungen

Unter der Position „Finanzanlagen" des Anlagevermögens wurden neben Wertpapieren auch erstmals „Eigene Schuldverschreibungen" in Höhe von 296,5 Mio. DM ausgewiesen. Das sind eigene Anleihen der Deutschen Bundespost, die zur Markt- und Kurspflege in den Wertpapierbestand genommen wurden.

Die nach § 20 Abs. 2 PostVwG innerhalb der Rücklagen erfolgswirksam gebildete Unterposition „Andere Rücklagen" in Höhe von 9 150 Mio. DM ist seit dem Jahre 1985 unverändert. Sie ist für Investitionen im Fernmeldewesen bestimmt. In früheren Jahren für andere Zwecke gebildete Rücklagen (z. B. zur Sicherung der Schuldentilgung in Höhe von 900 Mio. DM aus dem Jahre 1977) wurden nach dem Wegfall der Zweckbestimmung zum Teil erfolgsneutral umgewidmet, zum Teil erfolgsneutral dem Eigenkapitalkonto zugeführt.

Mit 1 117,9 Mio. DM haben sich die Rückstellungen gegenüber dem Vorjahr (516,3 Mio. DM) um 601,6 Mio. DM erhöht. Das ist im wesentlichen auf die erstmals vorgenommene Bildung von Rückstellungen für noch nicht abgewickelte Urlaubs- (438,0 Mio. DM) und Freizeitansprüche (126,0 Mio. DM) sowie für Jubiläumszuwendungen (180,0 Mio. DM) zurückzuführen. Die im Jahre 1987 gebildete Rückstellung für den drohenden Verlust des TV SAT 1 von 144,5 Mio. DM wurde aufgelöst.

Bei der Berechnung der Jubiläumsrückstellungen in Höhe von 180 Mio. DM wurde von durchschnittlichen jährlichen Jubiläumszuwendungen an die Beschäftigten von 12 Mio. DM ausgegangen. Weiter wurde angenommen, daß nach der derzeitigen Beschäftigtenstruktur ein Bediensteter noch eine Verweildauer von im Durchschnitt 16,5 Jahren im Unternehmen hat. Aus dem Produkt beider Zahlen ergab sich ein Rückstellungsbedarf von 198 Mio. DM, von denen 18 Mio. DM als Zinsabschlag in Abzug gebracht wurden.

Tatsächlich wurden im Jahre 1988 nur 10,1 Mio. DM und im Jahre 1989 lediglich 8,2 Mio. DM an Jubiläumszuwendungen gezahlt. Auch der Zinsabschlag erscheint zu gering angesetzt. Ausgehend von Jubiläumszuwendungen von 10 Mio. DM und bei einem von der Deutschen Bundespost im Jahre 1988 verwendeten Kalkulationszinssatz von 6,5 v. H. ergäben sich zu passivierende Jubiläumsrückstellungen von nur rd. 101 Mio. DM. Die Deutsche Bundespost sollte die Berechnung ihrer Jubiläumsrückstellungen überprüfen und überhöhte Rückstellungen auflösen.

Der Gewinn des Jahres 1987 von 2 702,9 Mio. DM wurde in voller Höhe der Position „Eigenkapital" gutgebracht, die zum 31. Dezember 1988 einen Betrag von 41 846,5 Mio. DM (Vj. 39 143,7 Mio. DM) auswies. Zusammen mit den unverändert gebliebenen Positionen „Gesetzliche Rücklage" von 100 Mio. DM und „Andere Rücklagen" von 9 150,0 Mio. DM sowie dem gegenüber dem Vorjahr gesunkenen Gewinn von 2 207,6 Mio. DM betrug das gesamte Eigenkapital der Deutschen Bundespost zum 31. Dezember 1988 53 304,1 Mio. DM (Vj. 51 096,5 Mio. DM).

Die vertikale Kapitalstruktur weist im Berichtsjahr einen von 42,5 v. H. auf 43,1 v. H. leicht gestiegenen Anteil des Eigenkapitals am Gesamtkapital aus, weil die Schuldenzunahme (+1 078,3 Mio. DM) geringer ausfiel als die Zunahme des Eigenkapitals (+2 207,6 Mio. DM).

Die Veränderungen in der Kapitalstruktur auf der Grundlage der Teilbilanz des Post- und Fernmeldewesens zeigt folgende Tabelle:

	Jahresende (in Mio. DM)		
	1986	1987	1988
Eigenkapital ...	48 393,7	51 096,5	53 304,1
Fremdkapital ...	62 324,5	69 206,7	70 285,0
Gesamtkapital ..	110 718,2	120 303,2	123 589,1
Anteil Eigenkapital am Gesamtkapital (in v. H.)	*43,7*	*42,5*	*43,1*

Bei der Beurteilung des Anteils des Eigenkapitals am Gesamtkapital muß berücksichtigt werden, daß die Deutsche Bundespost keine Rückstellungen für Pensionsverpflichtungen bildet und im Gegensatz zu privaten Unternehmen Anlagegegenstände nicht degressiv, sondern grundsätzlich linear abschreibt.

Das Sachanlagevermögen von 113 682,7 Mio. DM war bei einem Eigenkapital von 53 304,1 Mio. DM zu 46,9 v. H. durch Eigenkapital gedeckt.

58.2.2 Kapitalrechnung

Die Deutsche Bundespost erstellt jährlich eine aus der Haushaltsrechnung abgeleitete Kapitalrechnung, die nur Zahlungsvorgänge enthält und dazu dient, die Aufbringung (Finanzierung) und die Verwendung (Investierung) von Kapital während des Berichtsjahres darzustellen (s. nachstehende Übersicht).

Der Cash-flow enthält die erwirtschafteten liquiden Mittel, insbesondere aus Gewinn (2 207,6 Mio. DM), verdienten Abschreibungen (11 205,3 Mio. DM) und Rückstellungen (601,6 Mio. DM). Er ist im Vergleich zum Vorjahr um 1 554,2 Mio. DM (+12 v. H.) gestiegen. Dadurch und im wesentlichen durch den Abbau von Kassenguthaben (1 789,3 Mio. DM) aus einer vorjährigen Anleihebegebung zum Jahresende konnte die Aufnahme von Kapitalmarktmitteln von 8 511,3 Mio. DM im Jahre 1987 auf 4 240,0 Mio. DM reduziert werden. Der gesamte Kapitalbedarf von 23 393,8 Mio. DM wurde mit 16 802,4 Mio. DM zu rd. 72 v. H. durch Eigenmittel gedeckt.

Die Nettoneuverschuldung belief sich bei einer Bruttokreditaufnahme von 6 308,3 Mio. DM und Schuldenrückführungen von 3 303,2 Mio. DM auf 3 005,1 Mio. DM. Sie lag damit um 3 096,9 Mio. DM niedriger als im Vorjahr (6 102,0 Mio. DM).

Kapitalverwendung				**Kapitalaufbringung**			
(in Mio. DM)							
	1986	1987	1988		1986	1987	1988
Vermögensmehrung				Eigenmittel			
Sachanlagen	17 026,4	17 569,6	17 318,8	Cash-flow	12 232,0	12 924,1	14 478,3
Finanzanlagen	127,2	182,0	474,8	Vermögensabbau .	632,2	564,5	2 324,1
Umlaufvermögen .	427,9	1 928,1	19,2	Zwischensumme ..	12 864,2	13 488,6	16 802,4
Rechnungsabgrenzung	155,0	128,3	104,1	Fremdmittel			
Zwischensumme ..	17 736,5	19 808,0	17 916,9	Kapitalmarktmittel	5 553,5	8 511,3	4 240,0
				Entnahmen	4 660,8	1 553,0	2 068,3
Kapitalminderung							
Schuldentilgung[1] .	5 515,3	3 962,3	3 303,2	Rechnungsabgrenzung und Stichtagsverbindlichkeiten .	2 340,4	2 379,3	283,1
Abbau von Stichtagsverbindlichkeiten	2 167,2	2 161,8	2 173,7				
Zwischensumme ..	7 682,5	6 124,1	5 476,9	Zwischensumme ..	12 554,7	12 443,6	6 591,4
Summe	25 419,0	25 932,1	23 393,8	Summe	25 418,9	25 932,2	23 393,8

[1]) Einschließlich Rückführung von Entnahmen aus Postbankmitteln von 1 534,6 Mio. DM.

58.2.3 Gewinn- und Verlustrechnung

Gewinn- und Verlustrechnung	1986	1987	Veränderung zu 1986	1988	Veränderung zu 1987
	Mio. DM	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.
Erträge					
Umsatzerlöse					
Postdienste	13 348,8	13 942,6	+ 4,5	13 881,8	– 0,4
Postbankdienste	1 817,6	1 823,5	+ 0,3	1 949,1	+ 6,9
Fernmeldedienste	34 470,8	36 280,9	+ 5,3	36 669,3	+ 1,1
Zu aktivierende Eigenleistungen	2 172,1	2 297,7	+ 5,8	2 361,5	+ 2,8
Sonstige Erlöse und Erträge	740,2	777,3	+ 5,0	830,4	+ 6,8
Gesamterträge	52 549,5	55 121,9	+ 4,9	55 692,2	+ 1,0
Aufwendungen					
Personal	24 821,5	25 918,1	+ 4,4	27 089,4	+ 4,5
Sachaufwand	6 828,8	7 598,4	+11,3	5 635,4	– 25,8
Verzinsung von Postsparguthaben	1 096,3	1 023,7	– 6,6	1 012,8	– 1,1
Abschreibungen					
— gewöhnliche	8 790,4	9 753,1	+11,0	10 585,4	+ 8,5
— außergewöhnliche	120,5	61,1	–49,3	560,7	+817,7
Zinsen u. ä. für Kapitalmarktmittel	2 668,2	2 833,6	+ 6,2	3 104,5	+ 9,6
Sonstige Aufwendungen	187,6	240,4	+24,7	245,5	+ 2,1
Zwischensumme	44 513,2	47 428,5	+ 6,5	48 233,7	+ 1,7
Ablieferung	4 766,8	4 990,6	+ 4,7	5 250,9	+ 5,2
Gesamtaufwendungen	49 280,0	52 419,1	+ 6,4	53 484,6	+ 2,0
Abschluß					
Jahresüberschuß	3 269,5	2 702,9	–17,3	2 207,6	– 18,3
Jahresfehlbetrag	—	—		—	
Entn. aus Rücklagen	—	—		—	
Einst. in Rücklagen	—	—		—	
Bilanzgewinn	3 269,5	2 702,9	–17,3	2 207,5	– 18,3

58.2.3.1 Erträge

Durch das geänderte Abrechnungsverfahren mit fremden Verwaltungen und Unternehmen sind die Zahlen des Jahres 1988 nur bedingt mit denen früherer Jahre vergleichbar.

Während nach der Gewinn- und Verlustrechnung die Umsatzerlöse im Postdienst leicht rückläufig waren (–0,4 v. H.), hätten sich ohne Änderung des Abrechnungsverfahrens Umsatzerlöse von 14 359,7 Mio. DM (+3 v. H.) ergeben. Die so bereinigte Zuwachsrate von 3 v. H. lag unter dem Vorjahresanstieg von 4,5 v. H. Zwar nahmen die beförderten Briefsendungen um 3,6 v. H. (Vj. +0,4 v. H.) zu, bei den Paketsendungen mit +1,2 v. H. (Vj. +2,5 v. H.) sowie bei Zeitungen und Zeitschriften mit ebenfalls nur +1,2 v. H. (Vj. +1,3 v. H.) blieben die Zuwächse im Verkehrsaufkommen aber hinter dem Vorjahr zurück. Sie lagen mit Ausnahme des Briefdienstes auch deutlich unter dem Anstieg des realen Bruttosozialprodukts von 3,4 v. H., was insbesondere im Paketdienst auf fortbestehende strukturelle Schwächen hindeutet.

Die deutliche Erlöszunahme bei den von der Änderung des Abrechnungsverfahrens nicht betroffenen Postbankdiensten (+6,9 v. H.; Vj. +0,3 v. H.) geht wesentlich auf höhere Zinserträge aufgrund gestiegener Guthabenbestände im Postgiro- (+9,4 v. H.) und Postsparkassendienst (+7,2 v. H.) zurück.

Die Umsatzerlöse im Fernmeldewesen, die laut Gewinn- und Verlustrechnung um 1,1 v. H. zunahmen, sind — bereinigt um die Auswirkungen des geänderten Abrechnungsverfahrens — um 5,9 v. H. (Vj. +5,3 v. H.) angestiegen. Die Verkehrszuwachsrate stieg gegenüber dem Vorjahr (+7,2 v. H.) nochmals auf 9 v. H. an. Rund 89 v. H. der Umsatzerlöse des Fernmeldewesens — das bis 1987 geltende Abrechnungsverfahren unterstellt — entfallen auf Telefongebühren. Das zeigt die starke Abhängigkeit der Umsatzerlöse im Fernmeldewesen von der Entwicklung in diesem Dienstleistungsbereich. Trotz des bereits hohen Versorgungsniveaus stieg die Zahl der Telefonanschlüsse erneut um rd. 860 000 (Vj. 826 500) (Nettozugang) auf 28,4 Millionen (+3,1 v. H.; Vj. +3,1 v. H.) am Jahresende. Überdurchschnittliche Zuwachsraten bei allerdings niedrigem Bestand verzeichneten der Telefaxdienst (+134,5 v. H. Anschlüsse) und der Bildschirmtext-Dienst (+53,2 v. H. Anschlüsse). Die Zahl der an das Breitbandkabel angeschlossenen Wohnungen stieg um 43,9 v. H. auf rd. 4,6 Millionen. Demgegenüber verzeichnete der Telegrammdienst einen Verkehrsrückgang um 2,1 v. H. und beim Telexdienst verringerte sich die Zahl der Telexhauptanschlüsse um 5,6 v. H. Hier machen sich auch Verdrängungseffekte durch andere Kommunikationsdienstleistungen (z. B. Telefaxdienst) bemerkbar.

Der Anteil des Fernmeldewesens (38 406,2 Mio. DM) an den gesamten Umsatzerlösen (altes Abrechnungsverfahren) von 54 718,6 Mio. DM belief sich auf rd. 70,2 v. H. (Vj. 69,7 v. H.) und ist damit nochmals angestiegen.

58.2.3.2 Aufwendungen

Vor allem durch die Bildung von Rückstellungen für Urlaubs- und Freizeitansprüche sowie Jubiläumszuwendungen (vgl. Nr. 58.2.1) stieg der Aufwand für die Bezüge des aktiven Personals von 18 165,2 Mio. DM in 1987 um 1 091,8 Mio. DM (+6 v. H.) auf 19 257,0 Mio. DM (Vj. +3,8 v. H.). Ohne die gebildeten Rückstellungen hätte der Zuwachs — im wesentlichen bedingt durch die lineare Bezügeerhöhung von 2,4 v. H. ab 1. März 1988 — lediglich 1,9 v. H. betragen. Die sozialen Aufwendungen waren dagegen leicht rückläufig von 3 624,2 Mio. DM im Jahre 1987 auf 3 570,7 Mio. DM im Jahre 1988. So ergab sich z. B. eine deutliche Verringerung der Aufwendungen für die betriebliche Zusatzversorgung von 900,8 Mio. DM auf 764,9 Mio. DM durch eine Senkung des Umlagesatzes für Zahlungen an die Versorgungsanstalt der Deutschen Bundespost von 11,33 v. H. — bezogen auf die Summe der Arbeitsentgelte aller Pflichtversicherten der Deutschen Bundespost — auf 9,53 v. H.

Der Rückgang bei den Sachaufwendungen für Betriebsführung und Instandhaltung (−25,8 v. H.) resultiert mit einem Betrag von −2 252,7 Mio. DM für Fremdleistungen ganz überwiegend aus der Änderung des Abrechnungsverfahrens mit fremden Verwaltungen und Unternehmen.

Die Zunahme der gewöhnlichen Abschreibung war die Folge der in den letzten Jahren hohen Investitionen. Mit Ausnahme der Verlängerung der Abschreibungsfrist für Einrichtungen für den Nachrichtenverkehr über Satelliten von fünf auf zehn Jahre wurden die durchweg linearen Abschreibungssätze nicht geändert.

Die außergewöhnlichen Abschreibungen haben gegenüber dem Vorjahr erheblich zugenommen (560,7 Mio. DM zu 61,1 Mio. DM im Vj.). 279 Mio. DM entfallen auf technische Einrichtungen des Bildschirmtext-Dienstes, die wegen geplanter technischer Änderungen wirtschaftlich nicht mehr genutzt werden können. Außergewöhnliche Abschreibungen von rd. 268 Mio. DM ergaben sich aus Lagerinventuren, bei denen die ermittelten Inventurwerte unter den Buchwerten lagen (insgesamt rd. 158 Mio. DM) sowie aufgrund von im Bestand enthaltenen Gegenständen, die betrieblich keine Verwendung mehr finden.

58.2.3.3 Abschluß

Der Jahresüberschuß lag mit 2 207,6 Mio. DM um rd. 495,3 Mio. DM (−18,3 v. H.) unter dem Vorjahresergebnis von 2 702,9 Mio. DM. Die im Vergleich zur Ertragszunahme (+1,0 v. H.) stärker gestiegenen Aufwendungen (+2,0 v. H.) ergeben sich im wesentlichen aus neu gebildeten Rückstellungen sowie den außergewöhnlichen Abschreibungen auf das Sachanlagevermögen.

58.3 Leistungs- und Kostenrechnung

Die Leistungs- und Kostenrechnung der Deutschen Bundespost ist eine vergangenheitsbezogene Vollkostenrechnung, die auf den Daten der Finanzbuchführung aufbaut. Ihre Ergebnisse unterscheiden sich von denen der Finanzbuchführung insbesondere wegen der Berücksichtigung innerbetrieblicher Verkehrs- und Kapitalleistungen, des Ansatzes kalkulatorischer Posten und des Ausscheidens neutraler Positionen. Eine dezentrale Leistungs- und Kostenrechnung wird erst entwickelt.

In absoluten Zahlen ergaben sich in den Jahren 1986 bis 1988 folgende Kostenüberdeckungen (+) und Kostenunterdeckungen (−) in den Dienstleistungsbereichen:

Ergebnisse	1986	1987	1988
	(in Mio. DM)		
Postdienste	−2 194	−2 551	−2 262
Postbankdienste	+ 14	− 61	− 31
Fernmeldedienste	+3 458	+2 843	+3 040
Gesamtergebnis	+1 278	+ 231	+ 747
Veränderung zum Vorjahr	− 304	−1 047	+ 516

Die Kostendeckungsgrade betrugen:

	1987 (v. H.)	1988 (v. H.)	Veränderung Prozent-Punkte
Postdienste			
Briefdienst	98,2	100,6	+ 2,4
Päckchendienst	73,5	74,3	+ 0,8
Paketdienst	58,2	56,1	− 2,1
Postzeitungsdienst	52,9	56,0	+ 3,1
Postdienste insgesamt	85,0	86,5	+ 1,5
Postbankdienste			
Sparkassendienst	153,7	158,6	+ 4,9
Girodienst	86,2	89,7	+ 3,5
Zahlkartendienst	47,1	43,6	− 3,5
Verschiedene andere Gelddiensttätigkeiten	93,8	86,5	− 7,3
Postanweisungsdienst	49,8	36,7	−13,1
Zahlungsanweisungsdienst	61,8	52,2	− 9,6
Postrentendienst	100,5	103,6	+ 3,1
Postbankdienste insgesamt	98,6	99,3	+ 0,7
Fernmeldedienste			
Telefondienst	114,8	116,0	+ 1,2
Telegraphendienst	95,0	95,1	+ 0,1
übrige Fernmeldedienste	56,4	56,6	+ 0,2
Fernmeldedienste insgesamt	108,4	108,9	+ 0,5
Deutsche Bundespost	100,4	101,4	+ 1,0

Die Verbesserung des Kostendeckungsgrades über alle Dienstleistungsbereiche der Deutschen Bundespost um 1 Prozentpunkt auf 101,4 v. H. ist auf ein deutlich besseres Ergebnis bei den Postdiensten (+1,5 Prozentpunkte) sowie auf leichte Verbesserungen bei den Postbank- (+0,7 Prozentpunkte) und den Fernmeldediensten (+0,5 Prozentpunkte) zurückzuführen.

Weiter verschlechtert hat sich jedoch die Situation im Paketdienst (−2,1 Prozentpunkte) sowie bei verschiedenen Gelddienstleistungen (Postanweisungsdienst −13,1 Prozentpunkte; Zahlungsanweisungsdienst −9,6 Prozentpunkte).

Bei der Position „Übrige Fernmeldedienste" ist trotz geringfügiger Verbesserung des Kostendeckungsgrades (+0,2 Prozentpunkte) das Ergebnis (56,6 v. H.) insgesamt unbefriedigend.

59 Paket- und Päckchendienst

59.0

Die Zahl der Bearbeitungsstellen für Pakete und Päckchen im Bundesgebiet ist zu hoch. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes würde eine stärkere Konzentration zu Einsparungen von jährlich zwischen 30 und 50 Mio. DM führen. Die Verbesserung der Ablauforganisation und eine zügigere Anpassung des Personalbestandes an den Bedarf ermöglichen weitere Einsparungen.

59.1

59.1.1

Im Paketdienst der Deutschen Bundespost POSTDIENST (Unternehmen) liegt der Schwerpunkt der Paketbearbeitung bei den insgesamt 36 Paketumschlagstellen, die alle Paketsendungen für einen bestimmten Versorgungsbereich und/oder aus einem bestimmten Einzugsbereich — zum Teil mit Hilfe moderner Verteilanlagen — bearbeiten. Je nach der Struktur des zugeordneten Bereichs ist die Höhe des Verkehrsaufkommens der einzelnen Paketumschlagstellen sehr unterschiedlich.

Pakete sollen im Nahbereich am Tag nach der Einlieferung, im Fernbereich einen Tag später ausgehändigt werden. Das Unternehmen hat dazu ein „Transportkettensystem" eingeführt, das die Paketbeförderung grundsätzlich in Behältern vorsieht und dadurch das Umladen einzelner Pakete während des Transportes vermeidet.

Zur Erfüllung der Laufzeitvorgaben sind zusätzlich fünf Paketsammelstellen mit kleinem Einzugs- und/oder Versorgungsbereich eingerichtet.

Die Ertragsentwicklung im Paketdienst zeigt eine hohe Kostenunterdeckung, die tendenziell steigt:

Kostensituation im Paketdienst	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Unterdeckung (in Mio. DM)	1 180	1 071	1 213	1 187	1 425	1 447
Deckungsgrad (in v. H.)	*63,2*	*65,7*	*62,9*	*62,2*	*58,2*	*56,1*

59.1.2

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1989 die Organisation des Paketdienstes geprüft und dabei örtliche Erhebungen bei vier Paketumschlagstellen und drei Paketsammelstellen durchgeführt. Es wurden erhebliche Mängel festgestellt.

Viele Paketumschlagstellen verfügen über ein so geringes Arbeitsaufkommen, daß der Einsatz zielgesteuerter Verteiltechnik nicht wirtschaftlich ist. Weil für viele grundsätzlich erforderliche Zielorte zuwenig Sendungen anfallen, ist der Anteil unzureichend gefüllter Behälter groß. Aus dem gleichen Grund lohnen sich Güterwagen nicht für alle Zielbahnhöfe, so daß das Zusammenfassen von Behältern für verschiedene Empfangsstellen in einem Güterwagen und damit zusätzliches Umladen erforderlich werden.

Das Sendungsaufkommen der Paketsammelstellen ist noch geringer als das der kleinen Paketumschlagstellen, so daß sich die gleichen Mängel verstärkt auswirken.

Diese Mängel führen bei etwa der Hälfte der Paketumschlagstellen und bei allen Paketsammelstellen zu einem unwirtschaftlichen Betriebsablauf. Der Bundesrechnungshof hält deshalb die Konzentration auf die Standorte für erforderlich, an denen der Paketumschlag wirtschaftlich betrieben werden kann.

Weiterhin wurde festgestellt, daß der Personalbedarf nur sehr zögerlich dem Bedarf angepaßt wird und fehlende Regelungen, überzogene Auslegung der Betriebsgütevorgaben und ungenügende Fachaufsicht zu weiterem unnötigen Personal- und Sachaufwand führen.

59.2

59.2.1

Die Päckchenabgangsbearbeitung erfolgt im wesentlichen in 54 Päckchensammelstellen, denen die Sendungen von den Einlieferungsämtern grundsätzlich unsortiert zugeführt werden sollen.

Auch der Päckchendienst weist eine deutliche Kostenunterdeckung auf:

59.2.2

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahre 1986 die Betriebsabwicklung im Päckchendienst geprüft und dabei erhebliche Mängel in der Aufbau- und Ablauforganisation festgestellt. Der Bundesminister hatte die Mängel — u. a. die zu große Zahl der Bearbeitungsstellen — zwar anerkannt, unternahm jedoch wenig zu ihrer Beseitigung. Eine Anfrage des Bundesrechnunghofes hatte er mit dem Hinweis beantwortet, eine Konzentration der Päckchenbearbeitung sei nicht losgelöst von der Standortfrage der Paketbearbeitungsstellen durchzuführen. Außerbetriebliche Einflußgrößen wie Reaktionen der Öffentlichkeit seien zudem nicht abzuschätzen.

59.2.3

Der Bundesrechnungshof hat nunmehr festgestellt, daß sich die Zahl der Päckchensammelstellen seit 1986 lediglich um zwei Standorte auf 54 Stellen verringert hat, wobei sich die Aufhebung der beiden kleinen Päckchensammelstellen über einen Zeitraum von drei Jahren hinzog.

Die Auffassung des Bundesministers, daß Päckchenbearbeitungsstellen künftig nur noch am Standort einer Paketumschlagstelle bestehen bleiben sollten, wird vom Bundesrechnungshof geteilt. Dies kann jedoch nicht bedeuten, daß die Aufhebung von Päckchensammelstellen nicht losgelöst von der Standortfrage im Paketdienst betrieben werden kann. Da fast doppelt so viele Päckchensammelstellen wie Paketumschlagstellen bestehen, sieht der Bundesrechnungshof auch hier einen erheblichen Nachholbedarf an Konzentrationsmaßnahmen. Er verkennt nicht, daß die Auflösung von Dienststellen schwierig ist, hält aber durch rechtzeitige und umfassende Information von Personal und Öffentlichkeit über die finanziellen Zwänge ein zügigeres Vorgehen für möglich.

Der Bundesrechnungshof hat weiterhin festgestellt, daß die Betriebsabwicklung im Päckchendienst bei den Einlieferungs-Postämtern zu aufwendig ist, weil zu viele unnötige Vorverteilungen durchgeführt werden, die auf dem Beförderungsweg und bei der späteren Bearbeitung zusätzliche Bearbeitungsgänge verursachen.

Kostensituation im Päckchendienst	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Unterdeckung (in Mio. DM) ..	304	271	295	349	358	333
Deckungsgrad (in v. H.)	72,8	76,0	74,3	72,6	73,5	74,3

59.3

Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes wird die Konzentration in der Paket- und Päckchenbearbeitung auf weniger Verteilstellen zu Einsparungen in der Größenordnung zwischen 30 und 50 Mio. DM jährlich führen. Zusätzliche Einsparungen, ebenfalls in Millionenhöhe, würden sich durch die Straffung des Betriebsnetzes und den Verzicht auf verschiedene bauliche und betriebstechnische Investitionen als Folge der Standortkonzentration ergeben. Die Beseitigung der Mängel der Ablauforganisation und der be-

darfsgerechte Einsatz des Personals ermöglichen weitere Einsparungen.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb — insbesondere im Hinblick auf die äußerst schwierige Ertragslage der beiden Dienste — die Generaldirektion POSTDIENST gebeten, neben der Beseitigung der übrigen Mängel insbesondere die notwendigen Konzentrationen zügiger einzuleiten und abzuwickeln und dabei auch die Paketsammelstellen aufzulösen.

59.4

Die Generaldirektion POSTDIENST hat die Feststellungen grundsätzlich anerkannt und Einzelmaßnahmen schon eingeleitet oder angekündigt. Sie weist jedoch auf die wegen „Einwendungen aus der Öffentlichkeit" weiterhin bestehenden Schwierigkeiten bei einer zügigen Umsetzung von Konzentrationsmaßnahmen hin.

59.5

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung weiter beobachten. Nach seiner Auffassung sollten die Schwierigkeiten das Unternehmen nicht davon abhalten, die betriebswirtschaftlich notwendigen Maßnahmen zügig in Angriff zu nehmen und voranzutreiben.

60 Abrechnung von Dienstleistungen mit der Deutschen Bundesbahn

60.0

Das Unternehmen Deutsche Bundespost POSTDIENST zahlt auf der Grundlage von Vereinbarungen mit der Deutschen Bundesbahn über Beförderungsleistungen im Schienenverkehr eine Vergütung, die im Rechnungsjahr 1988 rd. 392 Mio. DM zuzüglich 52 Mio. DM Umsatzsteuer betrug. Die Vereinbarungen sind aufgrund der geänderten Beförderungsstruktur nicht mehr sachgerecht. Die Erfassung der Fahrleistungen bei den Postämtern weist zudem Mängel auf, die zu weiteren finanziellen Nachteilen für das Unternehmen führen.

60.1

Das Unternehmen Deutsche Bundespost POSTDIENST (Unternehmen) bedient sich im Brief- und Paketdienst u. ä. der Transporteinrichtungen der Deutschen Bundesbahn. Die rechtliche Grundlage dafür bildet § 4 des Gesetzes über das Postwesen, der eine Zusammenarbeit vorgibt, soweit sie für das Unternehmen wirtschaftlich ist. Die Abgeltung der Transportleistungen ist in einer Reihe von Verwaltungsvereinbarungen festgelegt, die letztmals im Jahre 1969 aktualisiert wurden.

60.1.1

Die Beförderungsleistungen werden nach der Zahl der für Zwecke der Deutschen Bundespost je Wagenachse gefahrenen Kilometer (Wagenachskilometer) zu einem Vergütungssatz für den Wagenachskilometer (Achskilometersatz) abgegolten (Achskilometervergütung).

Der Achskilometersatz wird von der Deutschen Bundesbahn in der Weise ermittelt, daß die Gesamtaufwendungen des Betriebs einschließlich der Fremdkapitalzinsen und der kalkulatorischen Verzinsung der Eigenmittel durch die Gesamtzahl der von eigenen und fremden Wagen auf ihren Betriebsstrecken zurückgelegten Wagenachskilometer geteilt werden.

Das Unternehmen zahlte im Rechnungsjahr 1988 an Achskilometervergütung rd. 356 Mio. DM zuzüglich Umsatzsteuer.

60.1.2

Weiter verlangt die Deutsche Bundesbahn für besondere Verschubleistungen, wie das außerplanmäßige Zuführen und Abholen von Postwagen und das Überführen von Bahnpostwagen zu Reinigungsanlagen der Deutsche Bundesbahn, eine zusätzliche Verschubvergütung. Diese Vergütung ist pauschal auf 9 v. H. der Achskilometervergütung festgesetzt. Sie betrug im Rechnungsjahr 1988 rd. 32 Mio. DM zuzüglich Umsatzsteuer.

60.1.3

Ferner erhält die Deutsche Bundesbahn für das Beheizen von Bahnpostwagen vor Einstellung in einen Zug zusätzliche Leistungsentgelte in Höhe von 0,25 v. H. der Gesamtsumme der Achskilometervergütung für posteigene Wagen. Im Rechnungsjahr 1988 zahlte das Unternehmen dafür rd. 513 000 DM an Vorheizungskosten zuzüglich Umsatzsteuer. Für die eingesetzten Bahnpostwagen werden darüber hinaus die Reinigungskosten im Rahmen einer Pauschalabrechnung vergütet.

60.2

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1989 beim Bundesminister die Abrechnung der Leistungsentgelte mit der Deutschen Bundesbahn geprüft und gleichzeitig von sechs Vorprüfungsstellen die Erfassung der Achskilometer bei verschiedenen Postämtern untersuchen lassen. Dabei haben sich folgende Feststellungen ergeben:

60.2.1

Die Erstattung der Selbstkosten auf der Basis aller Strecken der Deutschen Bundesbahn ist nicht mehr sachgerecht, da heute die Bahnleistungen nur noch im Hauptstreckennetz und dort verstärkt in Schnellzugrelationen in Anspruch genommen werden. Der besonders kostenträchtige Flächen- und Personenzugverkehr dürfte bei der Kostenberechnung für die Achskilometervergütung nicht mehr berücksichtigt werden.

60.2.2

Die besondere Vergütung für Verschubleistungen, Vorheizen und Reinigen der Bahnpostwagen ist nicht gerechtfertigt, da diese bereits bei der Berechnung der Achskilometervergütung berücksichtigt ist. Selbst wenn die Deutsche Bundespost in diesen Fällen überdurchschnittliche Kosten verursachen sollte, würde das durch andere, die bei der Bahnpost nicht anfallen, mehr als kompensiert.

60.2.3

Auch die Erfassung der Achskilometer durch die geprüften Postämter zeigt Mängel auf, die zu finanziellen Nachteilen für das Unternehmen führen. So wurden zu Lasten des Unternehmens

- Ausfälle von Regelläufen nicht erfaßt,
- außergewöhnliche Ausfälle an Feiertagen nicht gemeldet,
- fehlerhafte Einträge im Verzeichnis der abgehenden Transportbahnposten gemacht und
- die Verzeichnisse vor ihrer Übergabe an die Deutsche Bundesbahn nicht zur Fehlerminderung durch einen zweiten Beamten geprüft.

Diese Mängel verursachten im untersuchten Bereich unnötige Mehrkosten von annähernd 180 000 DM.

60.3

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist die Kostenrechnung der Deutschen Bundesbahn als Grundlage der derzeit geltenden Regelungen nicht sachgerecht.

Die Generaldirektion POSTDIENST sollte eine sorgfältige Erfassung der für die Abrechnung wichtigen Daten sicherstellen und in Verhandlungen mit der Deutschen Bundesbahn auf der Grundlage sachgerecht ermittelter Kosten Entgelte vereinbaren.

60.4

Die Generaldirektion POSTDIENST hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes anerkannt. Sie habe schon früher mit der Deutschen Bundesbahn geführte Verhandlungen wieder aufgenommen.

Der Bundesminister hat sich dem angeschlossen.

60.5

Der Vorstand der Deutschen Bundesbahn hat ausgeführt, daß preisliche Zugeständnisse beim Beförderungsentgelt für den Paketdienst eine Verschlechterung des Wirtschaftsergebnisses zur Folge hätten. Er sehe aber auch die Gefahr der Abwanderung des Paketverkehrs von der Schiene auf die Straße. Wegen der Bedeutung des Postverkehrs für die Deutsche Bundesbahn sei er bemüht, einer Abwanderung auch über neue Strukturen des Entgeltsystems entgegenzuwirken.

Verhandlungen mit der Deutschen Bundespost (jetzt: POSTDIENST) hätten einvernehmlich die Notwendigkeit ergeben, das geltende Abrechnungsverfahren durch ein neues kosten- und leistungsbezogenes System zu ersetzen. Mit der besonderen „Verschubvergütung" würden Leistungen abgegolten, die überdurchschnittlichen Aufwand verursachten. Er strebe eine Regelung an, bei der die Nebenleistungen wie Verschub, Vorheizen und Außenreinigung differenziert erfaßt und abgerechnet werden können.

60.6

Über die Neuordnung des gesamten Abrechnungssystems sollte — zumal sich die Unternehmen über den Regelungsbedarf einig sind — zügig verhandelt werden. Falls nicht allein betriebswirtschaftliche Faktoren maßgebend sein sollen, müßte zuvor politisch entschieden werden.

61 Nachforschungsverfahren im Postsparkassendienst

61.0

Im Postsparkassendienst ergeben sich jährlich rd. 625 000 Nachforschungsfälle. Zu ihrer Bearbeitung werden bei den beiden Postsparkassenämtern Hamburg und München insgesamt etwa 240 Personalposten vorgehalten. Der Bundesrechnungshof hält jährliche Einsparungen in Höhe von 5 bis 6 Mio. DM für möglich, wenn das Nachforschungsverfahren verbessert und die Personalbemessung aktualisiert werden.

61.1

Im Postsparkassendienst werden jährlich etwa 64 Millionen Buchungen durchgeführt. Dabei ergeben sich jedes Jahr rd. 625 000 Nachforschungsfälle, die von den Nachforschungsstellen der beiden Postsparkassenämter Hamburg und München zu bearbeiten sind. Insgesamt werden für die Nachforschungsstellen etwa 240 Personalposten vorgehalten.

Nachgeforscht wird, wenn beim Vergleich zwischen dem beim Postsparkassenamt in der Kontoführung ausgewiesenen Kontostand und den Angaben auf den Ein- oder Rückzahlungsscheinen, die den Ämtern von den Postschaltern zugesandt werden und den Guthabenstand im Postsparbuch ausweisen, Unterschiede festgestellt werden. Mit Hilfe mikroverfilmter Datenträger (Mikrofiche) müssen dann die Kontenbewegungen so weit wie nötig zurückverfolgt werden.

Zur Vermeidung unnötiger Arbeit wird nicht sofort und nicht bei jedem Unterschiedsbetrag nachgeforscht. Die Aktualität der Guthabenstände auf den Belegen wird durch die Postlaufzeiten beeinträchtigt, die vor allem bei Auslandsabhebungen unterschied-

lich sind. So kommt es zu scheinbaren Unstimmigkeiten, weil die Belege nicht in der Reihenfolge beim Postsparkassenamt eingehen, in der sie ausgestellt wurden. Deshalb werden Unstimmigkeiten grundsätzlich erst nach 15 Tagen der Nachforschungsstelle angezeigt. Bei Unterschiedsbeträgen bis zu einer Höhe von 4 DM wird ganz auf Nachforschung verzichtet. Abweichungen zwischen 4 DM und 20 DM werden ausgebucht, wenn der Inhaber zweimal vergeblich um die Übersendung seines Postsparbuchs gebeten worden ist.

Beträge von 1 DM und mehr werden manuell von der Nachforschungsstelle, Beträge von weniger als 1 DM automatisch durch das Datenverarbeitungsprogramm ausgebucht.

Weitere Aufgaben der Nachforschungsstellen sind die manuelle Buchung von Beträgen von 100 000 DM oder höher, die vom Datenverarbeitungsprogramm abgewiesen werden, sowie das Erstellen von umfangreichen Kontoauszügen in Steuer- und Erbschaftsfällen.

61.2

Die Vorprüfungsstellen der Oberpostdirektionen Hamburg und München haben im Jahre 1989 die Aufbau- und Ablauforganisation der jeweiligen Nachforschungsstelle im Auftrag des Bundesrechnungshofes geprüft und dabei im wesentlichen folgendes festgestellt:

61.2.1

Einheitliche Organisationsrichtlinien und Arbeitsanweisungen für die Nachforschung wurden bisher nicht eingeführt. Dies hat uneinheitliche und teilweise unwirtschaftliche Aufgabenerledigung — z. B. durch den zu hohen Anteil des formlosen Schriftverkehrs bei der Nachforschungsstelle des Postsparkassenamtes München — zur Folge.

61.2.2

Die Grundlagen des Personalbemessungssystems sind mehr als zehn Jahre alt. Die Tätigkeitsbeschreibungen stimmen mit den tatsächlichen Arbeitsabläufen nicht mehr überein, weil sich durch Mikrofiche, Datenbank und Datenstationen entscheidende Veränderungen ergeben haben. Dazu kommt, daß die zur Berechnung des Personalbedarfs notwendigen Verkehrsmengenstatistiken teilweise manuell erstellt werden und einheitliche Vorgaben für die Selbstaufschreibung fehlen.

Diese Mängel führten im Vergleich der beiden Postsparkassenämter zu keinen plausiblen Ergebnissen. So errechnete das Postsparkassenamt München für reine Nachforschungstätigkeit einen höheren Personalbedarf als das Postsparkassenamt Hamburg, obwohl es etwa ein Drittel weniger Nachforschungsfälle zu bearbeiten hat.

61.2.3

Rationalisierungsmöglichkeiten sind ungenutzt, da

- die Ermittlung der Kontobewegung über Mikrofiche umständlich und personalintensiv ist und die Information über die Datenverarbeitung schneller bereitgestellt werden könnte,
- die manuelle Buchung von Bewegungen ab 100 000 DM angesichts der heutigen Technik nicht zu rechtfertigen ist,
- bei Verlängerung der Wartefrist von 15 auf 20 Tage nach Untersuchungen des Posttechnischen Zentralamtes die Zahl der Nachforschungsfälle um 20 v. H. verringert würde,
- an der Betragsgrenze von 1 DM für den automatischen Ausgleich nicht festgehalten werden sollte, weil auch bei Beträgen bis 4 DM keine Nachforschung erfolgt und diese Grenze noch höher liegen könnte,
- eine Online-Verbindung zu den Postsparkassenämtern im Rahmen des Schalter-Automationsvorhabens EPOS noch immer nicht eingerichtet ist, obwohl ein direkter Guthabenabgleich zwischen Sparbuch und Kontoführung durch den Wegfall der manuellen Datenerfassung und durch die Möglichkeit von automatischen Prüfroutinen vor Ort auch zur Verringerung der Zahl der Nachforschungsfälle beitragen würde.

61.2.4

Rd. 20 v. H. der Nachforschungsfälle werden durch fehlerhafte Datenerfassung im Postsparkassendienst selbst verursacht. Obwohl bei der Eingabe optisch und akustisch angezeigt wird, wenn die Kontostände in der Kontoführung und auf den Belegen abweichen, und die Fehlerbeseitigung ausführlich geregelt und in den Bemessungswerten der Eingabekräfte berücksichtigt ist, werden nicht alle Eingabefehler korrigiert.

61.2.5

Für das Erstellen von Kontoauszügen und Guthabenbestätigungen in Steuer- oder Erbschaftsfällen entstehen jährlich Personalkosten von rd. 140 000 DM. Gebühren werden nicht erhoben.

61.3

Der Bundesrechnungshof hält die Mehrzahl der aufgezeigten Mängel für erheblich. Nach seinen Schätzungen verursachen sie vermeidbare Ausgaben in Höhe von jährlich 5 bis 6 Mio. DM. Er hat deshalb die zügige Beseitigung der Mängel empfohlen.

61.4

Die Generaldirektion POSTBANK hat die festgestellten Mängel im wesentlichen anerkannt und Abhilfe angekündigt oder bereits eingeleitet.

Allerdings bestreitet sie die Unausgewogenheit der Personalausstattung der beiden Nachforschungsstellen. Die Relation der Summen der Arbeitsposten entspreche mit rd. 126 (Hamburg) zu rd. 85 (München) den Größenverhältnissen der beiden Ämter. Hinsichtlich des automatischen Ausgleichs geringfügiger Guthabenunterschiede und hinsichtlich der Verlängerung der Wartefrist auf 20 Tage will sie aus kundendienstlichen Gründen der Empfehlung des Bundesrechnungshofes nicht folgen.

61.5

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Absichten und das Vorgehen der Generaldirektion, soweit sie auf die Beseitigung der Mängel abzielen. Den Vorwurf ungleicher Personalausstattung, der für den Teilbereich der reinen Nachforschungstätigkeit erhoben wurde, hat die Generaldirektion nicht widerlegt, da sie die Dienststellen als Ganzes verglichen hat. Der Bundesrechnungshof hält auch das Kundendienstargument nicht für überzeugend, da der Kunde zum einen nichts über die Art des Ausgleichs erfährt, zum anderen Abweichungen zwar nach 15 Tagen ausgedruckt, in der Praxis aber erst nach 20 Tagen oder später bearbeitet werden.

Der Bundesrechnungshof hält deshalb auch hier an seiner Empfehlung fest.

62 Reisescheckdienst

62.0

Der Reisescheckdienst wies im Jahre 1988 bei einem Kostendeckungsgrad von rd. 82 v. H. eine Kostenunterdeckung von fast 400 000 DM aus. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, durch Automatisierung des Betriebes, durch Gebührenanpassung und durch Vereinbarung beziehungsweise Erhöhung von Umsatz-Vergütungen auf eine Kostendeckung hinzuwirken. Die Generaldirektion POSTBANK ist dabei, die Empfehlungen umzusetzen.

62.1

Zur Beschaffung von Reisezahlungsmitteln bietet die Deutsche Bundespost POSTBANK ihren Kunden neben dem Sortendienst und der Auslandsabhebung von Postsparbüchern den Reisescheckdienst an. Dabei werden Reiseschecks (Traveller Cheques) verschiedener Emittenten gehandelt, die auf DM oder auf fremde Währung lauten können.

Versandverkäufe werden zentral vom Postgiroamt Saarbrücken abgewickelt. Der Kunde hat dabei die Möglichkeit, seine Bestellung telefonisch, mit Bestellpostkarte, durch Überweisung des Gegenwertes oder mittels Bildschirmtext aufzugeben. Die Reiseschecks gehen dem Kunden als Einschreib-, Wert- oder Nachnahme-Sendung zu. Der Kunde kann die Schecks auch an einem von ihm zu bestimmenden Postamtsschalter abholen.

Bei allen Postgiroämtern und bei etwa 1 300 Postämtern können Reiseschecks auch direkt am Schalter gekauft werden. Sie müssen dann bar am Schalter bezahlt werden.

Reiseschecks können an den Schaltern der Postgiroämter und bei Postämtern eingelöst werden. In Zahlung genommene Reiseschecks kann sich der Kunde im Wege des Scheckeinzugs beim Postgiroamt auf seinem Konto gutschreiben lassen.

Die Deutsche Bundespost POSTBANK setzte im Jahre 1989 mit dem Verkauf von Reiseschecks rd. 85,3 Mio. DM um. Dabei betrug der Umsatz aus Versandverkäufen rd. 35,7 Mio. DM und der Umsatz aus Schalterverkäufen rd. 49,6 Mio. DM. Im selben Jahr wurden auf die an den Schaltern angenommenen Reiseschecks rd. 67,1 Mio. DM ausbezahlt. Verkauf und Ankauf von Reiseschecks nehmen zu.

62.2

Die Zentralstelle für Entwicklungen bei der Deutschen Bundespost untersuchte im Jahre 1989 u. a. die Wirtschaftlichkeit des Reisescheckdienstes mit dem Ergebnis, daß beim Handel mit Reiseschecks in keinem Bereich Kostendeckung erzielt wird. Die jährliche Gesamtkostenunterdeckung erreichte im Jahre 1988 bei einem gemittelten Kostendeckungsgrad von 81,8 v. H. fast 400 000 DM. Den geringsten Kostendeckungsgrad wies mit 67,4 v. H. der Versandverkauf mit Überweisung aus.

Eine Vorprüfungsstelle hat im Jahre 1989 im Auftrag des Bundesrechnungshofes den Reisescheckdienst geprüft und dabei festgestellt, daß die vorwiegend manuelle und damit personalaufwendige Bearbeitung der Reiseschecks eine wesentliche Ursache für das unbefriedigende Geschäftsergebnis ist, die Generaldirektion POSTBANK aber Rationalisierungsvorhaben plant. Umsatzvergütungen wurden nur von einem Emittenten und nur für die US-Dollar-Reiseschecks gewährt.

62.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Deutsche Bundespost POSTBANK den Reisescheckdienst mit einer Kostenunterdeckung betreibt und dadurch einen jährlichen Verlust von fast 400 000 DM bei steigender Tendenz hinnimmt. Er hat die Generaldirektion POSTBANK auf das dringende Erfordernis umfassender Rationalisierungsmaßnahmen durch Automation bzw. Teilautomation insbesondere bei den Versandverkäufen durch Überweisung und den Schalterverkäufen hingewiesen. Weitere Möglichkeiten zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation im Reisescheckdienst hat der Bundesrechnungshof in

einer Überprüfung der Gebühren und in Verhandlungen mit den Emittenten über weitere und höhere Umsatz-Vergütungen gesehen.

62.4

Die Generaldirektion POSTBANK hat mitgeteilt, daß durch die im Jahre 1989 genehmigte Automatisierung der Reisescheckstelle beim Postgiroamt Saarbrücken die Personalkosten um rd. 200 000 DM gesenkt werden können. Weitere Kosteneinsparungen seien durch Rationalisierungsmaßnahmen bei den automatisierten Postschaltern zu erwarten. Schließlich würden die Gebührenerhöhung im Jahre 1989 und neue beziehungsweise höhere Umsatz-Vergütungen beim Verkauf von DM- und US-Dollar-Reiseschecks zu zusätzlichen Einnahmen von rd. 390 000 DM pro Jahr führen.

Unter Berücksichtigung dieser zusätzlichen Einnahmen und zu erwartenden Kostensenkungen könne der Reisescheckdienst bereits im Jahre 1991 Kostenüberdeckung erreichen.

62.5

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung im Reisescheckdienst weiter beobachten und dabei insbesondere auch darauf achten, ob die getroffenen Maßnahmen zu dem angestrebten wirtschaftlichen Ergebnis führen werden.

63 Durchführung von Datenverarbeitungsprojekten im Postsparkassendienst

63.0

Die Organisation zur Durchführung von Datenverarbeitungsprojekten im Postsparkassendienst wies erhebliche Mängel auf. Unzulänglichkeiten bei der Projektabwicklung führten zu erhöhtem Aufwand in der Programmentwicklung und -pflege sowie bei der Dokumentation. Die Ordnungsmäßigkeit des Verfahrensbetriebes war wegen fehlender Programmabnahme meist nicht gewährleistet. Die Abwicklung mehrerer Datenverarbeitungsprojekte dauerte unangemessen lange. Dies hatte umfangreichen zusätzlichen Aufwand durch notwendige Anpassungen an die technische Entwicklung und das veränderte fachliche Umfeld zur Folge.

63.1

Der Bundesminister entwickelte im Postsparkassendienst Datenverarbeitungsverfahren, deren Programme in 29 Anwendungsbereiche mit teilweise gleicher Aufgabenstellung aufgeteilt waren. In den Postsparkassenämtern Hamburg und München sowie beim Posttechnischen Zentralamt in Darmstadt koordinierten 22 Betreuer die Programmierarbeiten in den Anwendungsbereichen. Die für die Durchführung der Programmierung verantwortlichen Projektgruppen waren dementsprechend jeweils mit Mitarbeitern aus den Postsparkassenämtern Hamburg und München sowie dem Posttechnischen Zentralamt besetzt.

Ein vorhandenes Software-Entwicklungssystem (Entwicklungssystem) zur Planung und Dokumentation von Projekten wurde in der Datenverarbeitung und in den Fachbereichen nicht durchgängig angewendet, weil entsprechende Regelungen fehlten. Daher mußten Projektvorgaben des Fachdienstes mit zusätzlichem Aufwand den Erfordernissen der Datenverarbeitung angepaßt werden. Die vorhandenen Datenverarbeitungsverfahren des Postsparkassendienstes waren zudem nicht mit dem erwähnten Entwicklungssystem nachdokumentiert worden. Das Posttechnische Zentralamt hatte kein Konzept für die Nachdokumentation erstellt. Darüber hinaus wurde das Entwicklungssystem bei der Neuentwicklung von Datenverarbeitungsverfahren weitgehend nicht eingesetzt. Statt dessen verwendete der Postsparkassendienst verschiedene Entwicklungs- und Dokumentationsverfahren nebeneinander. Eine durchgängige und nach einheitlichen Grundsätzen erstellte und fortgeschriebene Dokumentation war daher nicht vorhanden.

Die vorgeschriebene fachliche Abnahme wurde nur bei 20 v. H. der eingesetzten Datenverarbeitungsverfahren durchgeführt. Die Programme der übrigen Verfahren gelangten ohne Test und Abnahme durch den Fachdienst in den Wirkbetrieb.

Personalmangel und die Durchführung umfangreicher anderer Vorhaben verzögerten die Entwicklung mehrerer Datenverarbeitungsverfahren. Im Oktober 1988 waren noch Projekte aus den Jahren 1981 bis 1983 nicht beendet. Die lange Projektdauer führte zu zusätzlichem Aufwand wegen notwendiger Anpassungen an die technische Entwicklung und das veränderte fachliche Umfeld. Zudem wurde erhöhter Ausbildungsaufwand durch zwischenzeitlich eingetretenen Personalwechsel erforderlich.

63.2

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, daß durch die Verteilung der Zuständigkeiten für die Koordinierung der Programmierarbeiten auf die Postsparkassenämter und das Posttechnische Zentralamt erheblicher vermeidbarer Aufwand entstanden ist. Er hat angeregt, die Anwendungsbereiche zweckmäßiger zu gestalten und deren Anzahl zu verringern. Dabei hat er empfohlen, die Projektgruppen möglichst mit Mitarbeitern *einer* Dienststelle zu besetzen und die Koordinierungsaufgaben zentral durch das Posttechnische Zentralamt durchführen zu lassen.

Der Bundesrechnungshof hat ferner die Mängel bei der Verfahrensdokumentation beanstandet und empfohlen, Regelungen für die Dokumentation zu treffen und jene so zu vereinheitlichen.

Er hat zudem darauf hingewiesen, daß der Einsatz von Programmen ohne Test und Abnahme durch die Fachbereiche die Durchführung eines ordnungsgemäßen

Verfahrensbetriebes in bedenklicher Weise gefährdet.

Damit zusätzlicher Aufwand, wie er in der Vergangenheit entstanden war, vermieden wird, sollte mit Projekten in jedem Falle erst begonnen werden, wenn deren Durchführung innerhalb angemessener Zeiträume möglich ist. Umfangreiche Vorhaben sollten in überschaubare Teilvorhaben gegliedert werden. Bei Projekten mit langer Laufzeit ist andernfalls die Wirtschaftlichkeit der Verfahrensentwicklung gefährdet.

63.3

Der Bundesminister und das Posttechnische Zentralamt haben die Mängel in der Organisation zur Durchführung von Datenverarbeitungsprojekten und den dadurch entstehenden zusätzlichen Aufwand nicht bestritten. Eine zentrale Koordinierung und die Besetzung der Projektgruppen mit Mitarbeitern einer Dienststelle sei bisher wegen der unzureichenden Personalausstattung nicht möglich gewesen. Der Anregung des Bundesrechnungshofes zur Verringerung der Anzahl der Anwendungsbereiche wolle das Posttechnische Zentralamt folgen.

Der Bundesminister hat bestätigt, daß der Einsatz des Entwicklungssystems die Datenverarbeitung entlasten würde. Bei Neuentwicklungen werde den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Er werde das Posttechnische Zentralamt beauftragen, die Möglichkeiten der Vereinheitlichung der Dokumentation und der Nachdokumentation vorhandener Verfahren zu untersuchen.

Das Posttechnische Zentralamt hat erläutert, daß Schwierigkeiten bei der Gewinnung geeigneten Personals bisher eine ordnungsgemäße Programmabnahme verhindert hätten. Es hat zugesagt, eine kürzere Projektdauer anzustreben. Eine Aufteilung in Teilvorhaben sei jedoch nicht immer möglich. Der Bundesminister hat ergänzend darauf hingewiesen, daß der Projektablauf immer wieder durch Personalmangel beeinträchtigt werde.

63.4

Der Bundesrechnungshof sieht gerade angesichts der personellen Engpässe die dringende Notwendigkeit, die Projektdurchführung sowie die Projektorganisation im Postsparkassendienst zu straffen und ein durchgängiges Entwicklungssystem einzusetzen. Er hält eine fachliche Abnahme von Programmen für unabdingbar. Vor dem Beginn von Projekten sollte deren zeitgerechte Durchführung sichergestellt sein.

64 Personalentwicklung 1989

64.0

Bei der Deutschen Bundespost waren im Jahre 1989 Arbeitskräfte in annähernd gleicher Zahl wie im Jahre 1988 beschäftigt, obwohl gegenüber dem Vorjahr höhere Verkehrsleistungen errechnet wurden, zum 1. April 1989 die Arbeitszeit verkürzt wurde und die Personalausfallzeiten weiter angestiegen sind. Nahezu ein Viertel der vorhandenen Arbeitskräfte wird inzwischen ständig als Vertreter zur Abdeckung der Ausfallzeiten beschäftigt.

64.1

64.1.1

Für das Haushaltsjahr 1989 wurden mit 463 300 Stellen 3 000 mehr als für das Vorjahr bewilligt. Die Zahl der Arbeitskräfte ging dagegen im Jahresdurchschnitt um 416 auf 457 183 leicht zurück. Damit waren im Durchschnitt des Jahres 6 117 Arbeitskräfte weniger beschäftigt als nach der Personalobergrenze des Haushaltsplanes möglich gewesen wäre.

Die Zahl der Überstunden ist nach zwei Jahren rückläufiger Bewegung wieder angestiegen. Der Anstieg begründet rechnerisch einen Bedarf von rd. 550 Arbeitskräften. Überstunden werden bei der Deutschen Bundespost ganz überwiegend arbeitsplatzwirksam durch Freizeitgewährung abgegolten. Dafür stehen im Rahmen der Stellenbewilligung rd. 5 000 Kräfte als Vertreter zur Verfügung.

Die Zahl der zusätzlichen Arbeitskräfte, die dem Anstieg der Zahl der Überstunden entsprochen hätte, kann nahezu der Abnahme der Beschäftigtenzahl gleichgesetzt werden. Für die Erledigung des gestiegenen Dienstleistungsumfangs und für die Verwirklichung der zum 1. April 1989 wirksam gewordenen Arbeitszeitverkürzung wurden daher im wesentlichen vorhandene Personalreserven genutzt. Damit verbesserte sich die Arbeitsproduktivität — wie schon im Vorjahr — auch im Berichtsjahr.

Die Bewilligung von zusätzlichen Stellen hat sich deshalb als entbehrlich erwiesen.

64.1.2

Das errechnete Personal-Soll lag mit 466 425 Arbeitskräften um mehr als 9 000 Arbeitskräfte über dem Personal-Ist. Wegen der vom Bundesrechnungshof in Teilbereichen nachgewiesenen Personalreserven war die Differenz zwischen dem errechneten und dem tatsächlichen Personalbedarf noch größer. Die der Personalbemessung anhaftenden Mängel, auf die der Bundesrechnungshof seit Jahren hinweist und die auch in einer gutachtlichen Stellungnahme eines Unternehmensberaters dargestellt wurden, sind trotz zu beobachtender Fortschritte nur teilweise beseitigt. Erkenntnisse über Einsparungsmöglichkeiten wurden allzu zögerlich umgesetzt.

64.1.3

Die Personalaufwendungen werden durch steigenden Personalausfall (Urlaub, Krankheit, Fortbildung, sonstige Abwesenheiten, z. B. Freizeitgewährung zur Abgeltung von Überstunden), beeinflußt. Die Personal-

ausfallquote (Summe der Ausfallzeiten geteilt durch die Zahl der Arbeitskräfte) ist in den letzten zehn Jahren durchschnittlich von rd. 21,7 v. H. im Jahre 1980 auf rd. 23,9 v. H. im Jahre 1989 gestiegen. Die Steigerung gegenüber dem Jahr 1988 entspricht rechnerisch einem Personalbedarf von rd. 900 Kräften. Insgesamt werden inzwischen rd. 95 000 Personalposten für Vertreter zur Abdeckung der Ausfallzeiten vorgehalten.

64.2

Die Personalentwicklung und die Verbesserung der Arbeitsproduktivität lassen einen wirtschaftlicheren Personaleinsatz erkennen. Dennoch ist die Situation noch nicht zufriedenstellend. Der Bundesminister wird bei den Unternehmen auf einen weiteren Abbau der Personalreserven hinwirken müssen.

65 Personalbedarf für die Freistellung von Personalratsmitgliedern vom Dienst bei der Deutschen Bundespost

65.0

Die Deutsche Bundespost überschreitet bei der Freistellung von Personalratsmitgliedern die gesetzlich vorgegebenen Richtwerte in einem Umfang, der durch strukturelle Besonderheiten allein nicht begründet werden kann. Verfahrensmängel führen zu unnötigen Freistellungen.

65.1

Mitglieder des Personalrates sind nach dem Bundespersonalvertretungsgesetz von ihrer dienstlichen Tätigkeit freizustellen, wenn und soweit es nach Umfang und Art der Dienststelle zur ordnungsgemäßen Durchführung ihrer Aufgaben erforderlich ist. In § 46 Abs. 4 dieses Gesetzes sind Richtwerte für die Zahl der Freistellungen in Abhängigkeit von der Zahl der Beschäftigten vorgegeben, die auf Erfahrungswerten beruhen. Von dieser Freistellungsstaffel kann in begründeten Fällen im Einvernehmen zwischen Personalrat und Dienststellenleiter nach oben oder nach unten — auch in Form von teilweisen Freistellungen — abgewichen werden.

65.2

Die Deutsche Bundespost ermittelte in den Jahren 1973 bis 1989 den Personalbedarf für die Freistellung von Personalratsmitgliedern für Ämter des Post-, Postbank- und Fernmeldewesens nach einer eigenen Regelung. Dies führte zu 1 521 freigestellten Personalratsmitgliedern. Das sind nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes, auch aufgrund methodischer Mängel, mindestens 348 oder 29 v. H. mehr, als sich bei Anwendung der gesetzlichen Richtwerte — zuzüglich des darin nicht berücksichtigten Bedarfs für langfristige Vertretungen — ergeben hätten.

Seit dem 1. September 1989 ist eine Neuregelung verfügt, die aber erst nach der Personalratswahl im März 1991 uneingeschränkt Anwendung finden wird. Danach errechnet sich der Personalbedarf aus Staffelwerten, die nach der Anzahl der Beschäftigten der einzelnen Ämter — teilweise abweichend von den gesetzlichen Richtwerten — abgestuft sind, und aus Zuschlägen, die grundsätzlich fest vorgegeben sind. Hinzu kommen besondere Ansätze für Außenstellen.

65.3

Der Bundesrechnungshof hat den Personalbedarf für Freistellungen von Personalratsmitgliedern vom Dienst nach der neuen Regelung geprüft und dabei im wesentlichen folgendes festgestellt:

Bei Anwendung der Neuregelung werden bei den Ämtern gegenüber dem bisherigen Zustand rechnerisch 170 Freistellungen wegfallen. Die sich nach den gesetzlichen Richtwerten zuzüglich des Bedarfs für langfristige Vertretungen ergebende Anzahl wird dann jedoch immer noch um mindestens 178 Freistellungen oder etwa 14 v. H. überschritten. Dies ist darauf zurückzuführen, daß

- die vorgesehene Freistellungsstaffel im Bereich von Dienststellen mit weniger als 1 000 Beschäftigten bis zu 50 v. H. und in der Summe 55 Freistellungen mehr als die gesetzliche Regelung bewirkt,
- Teile der insgesamt 48 Freistellungen begründenden Zuschläge zu doppelter Anrechnung führen, da sie — z. B. Mitwirkung bei Personalbemessungen oder Teilnahme an Prüfungen — in den Staffelwerten bereits berücksichtigt sind,
- Außenstellen mit 75 zusätzlichen Freistellungen berücksichtigt werden, wobei nicht nach Entfernung und Zahl der Beschäftigten unterschieden wird, und
- bei Ämtern mit bis zu zwei Vollfreistellungen zusätzliche, der Höhe nach nicht begrenzte Vertreterleistungen geltend gemacht werden können.

65.4

Eine Freistellungsstaffel, die kleine Dienststellen erheblich bevorteilt, ist, weil bereits die gesetzliche Staffel für kleinere Dienststellen relativ mehr Freistellungen vorsieht, ebensowenig zu rechtfertigen wie die doppelte Anrechnung bestimmter Tätigkeiten. Damit ist die Überschreitung nicht allein notwendige und deshalb begründbare Folge struktureller Besonderheiten, sondern auch Folge von Verfahrensmängeln.

Der Bundesrechnungshof hat anerkannt, daß die Neuregelung sich im Ergebnis enger an die gesetzlichen Richtwerte anlehnt. Er hat aber angeregt, die Mängel unter Einbeziehung erster Erfahrungen aus der Anwendung zu beseitigen.

65.5

Der Bundesminister hat die Darstellung des Sachverhaltes nicht bestritten.

65.6

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung weiter beobachten. Er hält es für erforderlich, daß der Bundesminister bei den Generaldirektionen darauf hinwirkt, nach Vorliegen von Erfahrungen aus der Anwendung der Neuregelung das Freistellungsverfahren zu überprüfen.

66 Personaleinsatz in den Vertriebsstellen und in der Technischen Vertriebsberatung der Fernmeldeämter

66.0

Bei den Vertriebsstellen und der Technischen Vertriebsberatung der Deutschen Bundespost TELEKOM sind mindestens 625 Personalposten entbehrlich, wenn die Aufbauorganisation gestrafft, Fehler bei der Personalbemessung vermieden und das Personal bedarfsgerecht verteilt werden.

66.1

Die Deutsche Bundespost TELEKOM fördert den Absatz und die Vermietung ihrer Geräte und Anlagen durch Vertriebsstellen (150 Telefonläden und 94 Telefonmobile) und die bei 97 Fernmeldeämtern eingerichtete Technische Vertriebsberatung. Als Zielgröße für einen wirtschaftlichen Betrieb der Telefonläden sind mindestens 150 Besucher pro Tag vorgegeben.

In den Vertriebsstellen ist grundsätzlich nichttechnisches Personal des mittleren Dienstes eingesetzt. Die Aufgaben der Technischen Vertriebsberatung werden von Ingenieuren und Technikern des gehobenen und mittleren Dienstes wahrgenommen.

Die Zahl der in beiden Bereichen insgesamt eingesetzten Kräfte stieg von rd. 600 im Jahre 1980 bis zum Jahre 1989 auf über 4 300 an. Mehr als 3 300 der für diese Steigerung benötigten Personalposten richtete der Bundesminister durch Personalbedarfsfestsetzungen für die Technische Vertriebsberatung ohne das sonst übliche Bemessungsverfahren ein.

66.2

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1989 durch die Vorprüfungsstellen von 12 Direktionen bei 40 der insgesamt 97 Fernmeldeämter mit Vertriebsaufgaben Erhebungen über die Personalbedarfsermittlung, den Personaleinsatz und die Absatzzahlen bei den Vertriebsstellen sowie bei den Technischen Vertriebsberatungen durchführen lassen. Folgendes wurde festgestellt:

66.2.1

Die Zielgröße für einen wirtschaftlichen Betrieb der Telefonläden wurde von 70 der 150 Telefonläden nicht erreicht. Die nach den Vorgaben des Bundesministers gebotene Auflösung hätte — bei insgesamt rd. 700 vorhandenen Personalposten — einen Minderbedarf von 120 Personalposten zur Folge. Dabei ist der durch den Wegfall von Telefonläden bei den Anmeldestellen entstehende Mehrbedarf berücksichtigt.

66.2.2

Die Personalbedarfsermittlungen der Fernmeldeämter für Telefonläden und Telefonmobile sind mangels zentraler Vorgaben uneinheitlich und mit erheblichen Mängeln behaftet. Die Notwendigkeit von mehr als 60 v. H. der näher untersuchten 325 Personalposten ist nicht nachgewiesen. Vergleiche zwischen den Vertriebsstellen lassen den Schluß zu, daß aufgrund der Bemessungsmängel mehr als 130 der vorhandenen Personalposten entbehrlich sind. Da bei Auflösung der unwirtschaftlichen Telefonläden 55 dieser 130 Personalposten entfallen, verbleibt ein Einsparungspotential von 65 Personalposten. Insgesamt sind damit bei den Vertriebsstellen 185 Personalposten nicht erforderlich.

66.2.3

Im Bereich der Technischen Vertriebsberatung liegen Personalbemessungswerte nur für den Vertrieb von Telefonanlagen vor. Die Bemessungswerte sind seit mehr als zehn Jahren nicht mehr der Entwicklung angepaßt worden, obwohl durch organisatorische Maßnahmen und durch die Einführung neuer Vertriebswege und -methoden erhebliche Veränderungen eingetreten sind. Bei den Bemessungswerten ist zudem die fachliche Qualifikation der Mitarbeiter unzureichend berücksichtigt; so wird auch für den Vertrieb technisch wenig anspruchsvoller Produkte der Einsatz von Ingenieuren vorgesehen. Die Bezugsgrößen — z. B. der Anlagenbestand — sind ungeeignet, da sie ausschließlich vergangenheitsbezogen und nicht an den jeweiligen Marktverhältnissen ausgerichtet sind.

66.2.4

Die Entwicklung der Marktanteile und die Absatzmengen pro Kraft beim Vertrieb von Telefonanlagen, Kabelanschlüssen und Bildschirmtext-Anschlüssen weichen zwischen den einzelnen Beratungsstellen erheblich voneinander ab. Der Bundesrechnungshof führt dies darauf zurück, daß aus der Marktsituation abgeleitete Zielsetzungen überwiegend fehlen und die Steuerung und Überwachung der Zielerreichung deshalb zwangsläufig unzureichend sind. Im Vertriebsbereich Kabelanschluß, bei dem in vielen Gebieten die Deutsche Bundespost schon von einem Übergang des Marktes in die Sättigungsphase spricht, und deshalb die Absatzmengen und der Beratungsbedarf regional erheblich abnehmen werden, wurden zwar

entsprechend veränderte Ziele gesetzt, die Zahl der Personalposten jedoch nicht angepaßt.

Bei Vorgabe von Absatzzielen und daran orientierter Verteilung des Personals sind in den untersuchten Bereichen mindestens 380 Personalposten für Vertriebsberater und mehr als 60 Personalposten für deren Mitarbeiter entbehrlich, ohne daß Absatzverluste zu befürchten wären.

Mit den 185 Personalposten, die bei den Vertriebsstellen entbehrlich sind, ergibt sich damit ein Gesamteinsparungspotential von mindestens 625 Personalposten. Ein erheblicher Teil davon ist der Laufbahn des gehobenen technischen Dienstes zugeordnet, für die die Deutsche Bundespost TELEKOM ohnehin nur mit erheblichen Schwierigkeiten Nachwuchs gewinnen kann.

66.3

Der Bundesrechnungshof hat die Beseitigung der personalwirtschaftlichen Mängel im Bereich der Vertriebsstellen empfohlen und angeregt, den Absatzerfolg der Telefonläden zentral zu überwachen und bei unzureichenden Ergebnissen einzugreifen. Für die Ermittlung des Personalbedarfs der Technischen Vertriebsberatung hat er empfohlen, von vergangenheitsbezogenen Bemessungswerten abzugehen und den Bedarf nach Maßgabe von Vertriebszielen festzulegen, die aus den regionalen Marktdaten abgeleitet sind und deren Einhaltung zu überwachen und zu steuern ist.

66.4

Der Bundesminister hat die Darstellung des Sachverhaltes nicht bestritten.

66.5

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, daß der Bundesminister bei den Generaldirektionen darauf hinwirkt, Umfang und Verteilung des Personalbedarfs in den Vertriebsstellen und der Technischen Vertriebsberatung der Fernmeldeämter an den Marktgegebenheiten auszurichten und den wirtschaftlichen Nutzen des Personaleinsatzes besser zu überwachen.

67 Baustellenzulage

67.0

Beamte und Angestellte der Deutschen Bundespost erhalten Baustellenzulagen für besonders ungünstige Arbeitsumstände, obwohl diese Voraussetzung in der Mehrzahl der Fälle nicht vorliegt. Der Bundesminister hat die Anspruchsvoraussetzungen zu großzügig festgelegt.

67.1

Beamte und Angestellte der Deutschen Bundespost, die Aufgaben der Bauleitung und Bauplanung wahrnehmen, können eine Baustellenzulage bis zu 100 DM monatlich erhalten, wenn sie unter besonders ungünstigen Umständen auf Baustellen arbeiten (§ 19 Erschwerniszulagenverordnung, § 29 Abs. 1 des Tarifvertrages für die Angestellten der Deutschen Bundespost).

Der Bundesminister hat verfügt, daß besonders ungünstige Umstände unter anderem dann vorliegen, wenn die Bediensteten Baustellen mindestens zweimal wöchentlich oder insgesamt achtmal monatlich aufsuchen.

67.2

Stichproben bei acht Oberpostdirektionen haben ergeben, daß in der ganz überwiegenden Zahl der Fälle die Zulagen nur deshalb gezahlt wurden, weil die Zahlungsempfänger Baustellen mehrmals aufsuchten, ohne im übrigen irgendwelchen besonderen Erschwernissen ausgesetzt zu sein. Ferner war festzustellen, daß die Aufschreibungen bisweilen nichts oder Unzutreffendes über das Vorliegen von Erschwernistatbeständen enthielten.

67.3

Der Bundesrechnungshof hat die Verfügung des Bundesministers, nach der mehrmaliges Aufsuchen der Baustelle bereits eine besonders abzugeltende Erschwernis darstellt, beanstandet.

Die Verfügung läßt sich aus der Erschwerniszulagenverordnung und dem Tarifvertrag nicht ableiten. Nach diesen Regelungen darf die Zulage nur gewährt werden, wenn Beamte oder Angestellte auf Baustellen tätig sind *und* dies unter besonders ungünstigen Umständen der Fall ist. Solche Umstände können z. B. lange Wege, Schmutz, Nässe oder Lärm sein, wenn sie über das bei Baustellen normale Maß hinausgehen. Hingegen kann die Zulage allein für das Aufsuchen von Baustellen — auch wenn es zwei oder mehr an einem Tage sind — nicht gewährt werden, weil dies zum Berufsbild von Bediensteten gehört, die Aufgaben der Bauleitung und Bauplanung wahrnehmen.

Im übrigen haben andere Bundesverwaltungen, deren Tarifrecht in diesem Punkt mit dem der Deutschen Bundespost übereinstimmt, Regelungen wie die vom Bundesrechnungshof kritisierte nicht getroffen.

Der Bundesrechnungshof hat auch die mangelhaften Aufschreibungen über das Vorliegen der Erschwernistatbestände beanstandet.

67.4

Der Bundesminister hat den Feststellungen des Bundesrechnungshofes nicht widersprochen, sich jedoch nicht dazu geäußert, ob er den Beanstandungen abhelfen wird.

67.5

Der Bundesminister sollte die Unternehmen der Deutschen Bundespost im Wege seiner Rechtsaufsicht veranlassen, die Zahlungen auf das dienstrechtlich begründete Maß zurückzuführen. Dadurch werden sich die Personalausgaben um etwa 300 000 DM im Jahr vermindern. Er sollte auch darauf hinwirken, daß die zahlungsbegründenden Unterlagen sorgfältiger erstellt werden.

68 Planung und Bau eines Fernmeldedienstgebäudes

68.0

Eine Oberpostdirektion hat den Bau eines Technik- und Verwaltungsgebäudes für ein Fernmeldeamt in Auftrag gegeben, obwohl die für die technische Bauausführung erforderlichen Vorgaben noch nicht ausgereift waren und die für die Festlegung des Leistungsumfangs erforderlichen Pläne noch nicht vorlagen. Während der Bauzeit kam es daher zu Umplanungen, Bauverzögerungen und zu vermeidbaren Mehrausgaben von mindestens 2 Mio. DM.

68.1

Eine Oberpostdirektion ließ für rd. 66 Mio. DM ein Technik- und Verwaltungsgebäude für ein Fernmeldeamt errichten. Im April 1983 wurden das Bauvorhaben baufachlich freigegeben und der Baubeginn genehmigt, obwohl absehbar war, daß die Vorgaben zur Unterbringung fernmeldetechnischer Einrichtungen noch erheblichen Änderungen unterliegen würden und daß die Baupläne für das Verwaltungsgebäude nicht ausgereift waren. Während der Bauzeit kam es dadurch mehrmals zu Umplanungen und Bauverzögerungen sowie zu Änderungen und großen Schwierigkeiten bei der Baudurchführung. Die Planungsmängel führten zu unvollständigen und nicht zutreffenden Leistungsbeschreibungen.

Die Deutsche Bundespost mußte an die Baufirmen rd. 1,1 Mio. DM für Stillstandszeiten bezahlen. Für zusätzliche Bohrungen wegen fehlender oder falscher Durchbrüche entstanden Ausgaben von rd. 371 000 DM. Darüber hinaus kam es zu unzweckmäßigen technischen Lösungen bei der Bauausführung der Ausbaugewerke und dadurch zu weiteren Mehrausgaben von mindestens 0,5 Mio. DM.

Im übrigen mußte als Folge der unausgereiften Planung die Deutsche Bundespost für die Rohbauarbeiten und für die Heizungsanlage mehr als 40 Nachtragsaufträge erteilen. Alle Nachtragsleistungen wurden freihändig, also ohne kostenmindernden Wettbewerb, vergeben.

68.2

Der Bundesrechnungshof hat die verfrühte Anordnung und Durchführung der Baumaßnahme ohne zutreffende und ausreichende Bauplanungen, außerdem die Mängel bei der Ausschreibung und Vergabe der Leistungen, den fehlenden Wettbewerb sowie die unwirtschaftliche Aufgabenerledigung beanstandet. Er hat der Deutschen Bundespost vorgehalten, vermeidbare Mehrausgaben von mindestens 2 Mio. DM verursacht zu haben.

68.3

Die Deutsche Bundespost hat dargelegt, die Gebäude hätten wegen eines Rückstandes von zwei Jahren gegenüber dem Bedarf des Fernsprechnetzes dringend errichtet werden müssen. Die vorhandenen fernmeldetechnischen Einrichtungen seien überlastet gewesen; deshalb nicht zustande gekommene Fernsprechverbindungen hätten einen erheblichen Gebührenausfall bedeutet. Zu dem gemeinsamen Bau des Technik- und des Verwaltungsgebäudes habe sie sich entschieden, um günstigere Wettbewerbspreise zu erzielen. Außerdem hat sie geltend gemacht, der Neubau eines Fernmeldeamtes könne bei Baubeginn nicht abschließend geplant werden, weil die Einführung neuer Dienste und der ständige Wandel in der Technik es oft erforderlich machten, in der Bauphase Änderungen vorzunehmen.

68.4

Das Vorbringen der Deutschen Bundespost überzeugt den Bundesrechnungshof nicht. Auch bei dringenden Baumaßnahmen — im vorliegenden Fall wegen eines Bedarfsrückstandes bei den fernmeldetechnischen Anlagen und eines möglichen Gebührenausfalls — darf auf eine eingehende und sorgfältige Planung nicht verzichtet werden. Die Erfahrung zeigt, daß gerade eine ausgereifte Planung wesentliche Voraussetzung für eine schnelle Bauausführung ist. Jede Baumaßnahme setzt zudem voraus, daß die Anforderungen an die Art, Zahl und Größe der Räume vor Baubeginn festliegen. Der „ständige Wandel in der Technik" kann zwar zu einzelnen, darf jedoch nicht zu der Vielzahl der festgestellten Planungsänderungen führen.

Wie der Bauablauf zeigt, wurde die beabsichtigte schnelle Fertigstellung der Gebäude nicht erreicht; andererseits führte der voreilige Baubeginn zu zahlreichen teuren Umplanungen und Nachträgen. Preisvorteile aus einem Wettbewerb konnten hierbei nicht genutzt werden, weil Leistungen als Anschlußaufträge an die beauftragten Firmen vergeben werden mußten. Ebensowenig konnten Wettbewerbsvorteile aus dem gemeinsamen Bau des Technik- und Verwaltungsgebäudes zum Tragen kommen, da ein

großer Teil der Leistungen nicht zusammen, sondern in mehrere Lose aufgeteilt ausgeschrieben worden ist.

68.5

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, daß erhebliche vermeidbare Mehrausgaben entstanden sind und daß eine zügige rationelle Bauausführung nur möglich ist, wenn alle für die technische Bearbeitung erforderlichen Vorgaben rechtzeitig und verbindlich vorliegen und vor dem Baubeginn einwandfreie und sorgfältig ausgearbeitete Baupläne erarbeitet sind. Voraussetzung dafür ist, daß die Deutsche Bundespost ihren Baubedarf so rechtzeitig feststellt, daß für eine sorgfältige Planung und eine reibungslose Bauausführung ausreichend Zeit bleibt.

Bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts

Deutsche Welle

69 Kapitalansammlung bei einer ausländischen Beteiligung

69.0

Die Deutsche Welle, eine Rundfunkanstalt des Bundesrechts, war alleinige Anteilseignerin einer ausländischen Rundfunkgesellschaft. Diese stellte einen Teil der Erlöse aus der Vermietung von Sendezeit in Höhe von rd. 2,3 Mio. DM nicht in ihre Wirtschaftspläne ein, sondern sammelte sie auf einem Konto bei einer Schweizer Bank an. Sie wies dieses Konto in ihren Jahresabschlüssen für die Jahre 1986 bis 1988 nicht aus. Dies führte zu überhöhten Finanzierungsbeiträgen der Deutschen Welle an die ausländische Rundfunkgesellschaft. Für den Bundeshaushalt entstand ein Zinsschaden.

69.1

Die Deutsche Welle ist eine Rundfunkanstalt des Bundesrechts. Sie hat den Auftrag, den Rundfunkteilnehmern im Ausland ein umfassendes Bild des politischen, kulturellen und wirtschaftlichen Lebens in Deutschland zu vermitteln und ihnen die deutsche Auffassung zu wichtigen Fragen darzustellen und zu erläutern (§ 1 Bundesrundfunkgesetz).

Soweit sich die Deutsche Welle zur Erfüllung ihrer Aufgaben der Mitwirkung Dritter bedient, hat sie nach Artikel 1 Abs. 2 ihrer Satzung durch entsprechende Vertragsgestaltung dafür Sorge zu tragen, daß deren Tätigkeit wie ein eigenes Wirken der Deutschen Welle anzusehen ist.

Vom Jahre 1971 bis zum Jahre 1989 war die Deutsche Welle über Holding-Gesellschaften mittelbar alleinige Anteilseignerin einer ausländischen Rundfunkgesellschaft (Gesellschaft), die ihren Firmensitz und ihre Rundfunkeinrichtungen auf einer Karibikinsel hat. Die Gesellschaft wird durch das Board of Directors vertreten, dem u. a. der jeweilige Intendant der Deutsche Welle als Vorsitzender, bis Mitte 1987 der stellvertretende Intendant und Verwaltungsdirektor sowie ab Mitte 1987 der Justitiar der Deutschen Welle als stellvertretender Vorsitzender und der General Manager der Gesellschaft am Sitz der Gesellschaft angehörten.

Die laufenden Betriebsaufwendungen der Gesellschaft und die Investitionskosten wurden ab dem Jahre 1971 ganz überwiegend von der Deutschen Welle getragen. Außer den Zahlungen der Deutschen Welle verfügte die Gesellschaft bis Ende 1985 nur über geringe eigene Einnahmen aus der Rundfunkwerbung. Seither vermietete die Gesellschaft verstärkt Sendezeit an Dritte, so daß diese Einnahmen wuchsen. Die Gesellschaft stellte sie jedoch nicht vollständig in ihren jährlichen Wirtschaftsplan ein, sondern sammelte rd. 2,3 Mio. DM auf einem Schweizer Bankkonto an, um sie — nach eigener Darstellung — für Investitionen zu verwenden. Diese Investitionen waren weder in den Wirtschaftsplänen der Gesellschaft veranschlagt noch von den zu beteiligenden Aufsichtsgremien der Deutschen Welle genehmigt worden. Das Schweizer Konto wurde auch nicht in den der Deutschen Welle vorgelegten Jahresabschlüssen der Gesellschaft für die Jahre 1986 bis 1988 erwähnt.

Nachdem sie im Jahre 1988 von dem Bestehen des Kontos erfahren hatten, forderten der Bundesrechnungshof und der Bundesminister des Innern die Leitung der Deutschen Welle auf, die auf dem Schweizer Konto angesammelten Mieterträge über die Deutsche Welle an den Bundeshaushalt abzuführen. Dies ist inzwischen geschehen.

69.2

Der Bundesrechnungshof hat das Vorgehen der Gesellschaft beanstandet. Da die auf dem Schweizer Konto angesammelten Beträge nicht für den Geschäftsbetrieb der Gesellschaft verwendet wurden, waren die Zahlungen der Deutschen Welle an die Gesellschaft überhöht. Diese Zahlungen belasteten den Bundeshaushalt, aus dem die Deutsche Welle fast ausschließlich finanziert wird. Dadurch ist bis zur Rückzahlung ein Zinsverlust in Höhe von rd. 40 000 DM entstanden.

Im übrigen hat der Bundesrechnungshof bemängelt, daß die unvollständige Bilanzierung gegen Grundsätze des kaufmännischen Rechnungswesens verstößt. Der Bundesrechnungshof hat die Deutsche Welle um Prüfung gebeten, ob und inwieweit die Verantwortlichen der Gesellschaft gegen ihre Pflichten verstoßen haben und welche Folgerungen daraus zu ziehen sind.

69.3

Die Deutsche Welle hat die Einrichtung des Schweizer Kontos damit begründet, daß Fremdwährungskonten am Sitz der Gesellschaft bis zum 31. März 1985 verboten gewesen seien und daß die Geschäftsführung der Gesellschaft erst Mitte 1987 von der Rechtsänderung erfahren habe. Weitere Gründe seien gewesen, daß die Holding-Gesellschaft im Schweizer Währungsraum (Liechtenstein) ihren Sitz gehabt habe. Schließlich habe die Absicht bestanden, die Mittel im Schweizer Währungsraum zu verwenden, „z. B. zum Kauf von Senderanlagen".

Die Einnahmen aus der Vermietung von Sendezeit hätten ausschließlich der Finanzierung notwendiger Investitionen bei der Gesellschaft dienen sollen. Im Hinblick auf die rechtlich unabhängige und finanziell selbständige Stellung der Gesellschaft sei eine Rücklagenbildung als statthaft angesehen worden. Von einer unzulässigen Belastung des Bundeshaushalts durch die Bildung von Rücklagen könne auch deshalb nicht gesprochen werden, weil die Deutsche Welle der Gesellschaft bis Ende 1988 vertraglich vereinbarte feste Beträge gezahlt habe.

Die Jahresbilanz der Gesellschaft habe der örtliche Wirtschaftsprüfer erstellt, der empfohlen habe, Einnahmen aus Sendezeitvermietungen zunächst bis zum Zeitpunkt einer Investition außerhalb der Jahresrechnung der Gesellschaft zu führen. Im übrigen seien die Bilanzen in dieser Form bei den Behörden nicht eingereicht worden und insofern als vorläufig anzusehen. Unter anderem aufgrund eines Berichtes der internen Revision der Deutschen Welle habe man die Rechtsauffassung geändert. Die Bilanzen seien inzwischen korrigiert worden. Folgerungen aus der Berichtigung der Bilanzen hätten sich bei der Gesellschaft nicht ergeben.

Eine Pflichtverletzung des Board of Directors der Gesellschaft sei nicht zu erkennen; der Empfehlung des Bundesrechnungshofes und der Revision der Deutschen Welle, den örtlichen Wirtschaftsprüfer von seinen Aufgaben zu entbinden, habe man entsprochen.

69.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest. Die Führung von Fremdwährungskonten am Sitz der Gesellschaft war nur bis Ende März 1985 erschwert. Der Umstand, daß sich der Sitz der Holding-Gesellschaft in Liechtenstein befand und die Absicht, gegebenenfalls Aufträge an Schweizer Firmen zu vergeben, vermögen die Einrichtung eines Fremdwährungskontos in der Schweiz nicht zu begründen.

In den Wirtschaftsplänen der Gesellschaft waren bis zum Jahre 1988 Ansätze für Investitionsmaßnahmen nicht enthalten. Schon aus diesem Grund war eine Rücklagenbildung bei der Gesellschaft für den genannten Verwendungszweck unzulässig. Darüber hinaus war eine — zudem verdeckte — Rücklagenbildung generell unstatthaft, weil schon vor dem Jahre 1989 davon auszugehen war, daß die Deutsche Welle Fehlbeträge der Gesellschaft ausgleichen werde. Dies ergibt sich aus der wirtschaftlichen Abhängigkeit der Gesellschaft, die ohne die finanziellen Leistungen der Deutschen Welle nicht lebensfähig gewesen wäre. Auch die Vertragsgestaltung über die Sendezeitanmietung, wonach die Deutsche Welle der Gesellschaft eine Vergütung bis zu einem jährlich neu festzusetzenden Betrag zu zahlen hatte, zeigt, daß eine Anpassung der Leistungen der Deutschen Welle an den jeweils aktuellen Finanzbedarf der Gesellschaft beabsichtigt war.

Die Bilanzen wurden vom örtlichen Wirtschaftsprüfer testiert, von der Gesellschafterversammlung der Gesellschaft förmlich festgestellt und gegenüber der Deutschen Welle, der deutschen Wirtschaftsprüfergesellschaft und dem Bundesrechnungshof ohne Einschränkungen verwendet. Sie können somit nicht als vorläufig angesehen werden. Auch wenn die unvollständigen und fehlerhaften Jahresabschlüsse der Gesellschaft auf falsche Beratung des örtlichen Wirtschaftsprüfers zurückzuführen sein sollten, trägt das Board of Directors die Verantwortung für die fehlerhafte Bilanzierung.

69.5

Der Bundesrechnungshof hält nach wie vor eine eingehende Prüfung durch den Verwaltungsrat und — soweit Mitarbeiter unterhalb der Intendantenebene betroffen sind — durch den Intendanten der Deutschen Welle für erforderlich, ob Angehörige der Deutschen Welle Pflichtverletzungen begangen und sich ersatzpflichtig gemacht haben.

Filmförderungsanstalt

70 Erhebung der Videoabgabe durch die Filmförderungsanstalt

70.0

Bei der Erhebung der sogenannten Videoabgabe durch die Filmförderungsanstalt ist nicht sichergestellt, daß die Abgabepflichtigen vollständig und mit den zutreffenden Umsätzen erfaßt werden. Für den Fall einer Verlängerung der Erhebungsdauer der Abgabe über den 31. Dezember 1992 hinaus sollte daher erwogen werden, das Filmförderungsgesetz zu ändern.

70.1

Die Filmförderungsanstalt (Anstalt), eine bundesunmittelbare juristische Person des öffentlichen Rechts, untersteht der Rechtsaufsicht des Bundesministers für Wirtschaft (Bundesminister). Sie erhebt — neben der seit Jahren erhobenen Filmabgabe der Filmtheater —

aufgrund des seit dem 1. Januar 1987 geltenden § 66a Filmförderungsgesetz (FFG) auch von der Videowirtschaft eine Filmabgabe (sogenannte Videoabgabe). Diese wird von solchen Gewerbetreibenden erhoben, die aus dem Verkauf, der Vorführung oder der Vermietung bestimmter Bildträger an Letztverbraucher einen Jahresumsatz von mehr als 80 000 DM erzielen. Sie beträgt, gestaffelt nach Höhe des Umsatzes, zwischen 1 und 2 v. H. des Jahresumsatzes. Die Einnahmen aus der Videoabgabe betrugen in den Jahren 1987 rd. 4,0 Mio. DM, 1988 rd. 6,8 Mio. DM und 1989 rd. 5,6 Mio. DM. Die Anstalt verwendet das Aufkommen aus der Videoabgabe wie auch aus der Filmabgabe der Filmtheater für die Filmförderung. Für diesen Zweck stehen außerdem bei Kapitel 09 02 Titel 683 01 Haushaltsmittel (1990: 2,45 Mio. DM) zur Verfügung. Ferner dienen die Abgaben der Finanzierung der Verwaltungskosten der Anstalt.

Das Filmförderungsgesetz sieht eine Meldepflicht der Gewerbetreibenden der Videowirtschaft selbst oder anderer Stellen, etwa der Gewerbeämter, nicht ausdrücklich vor. Gewerbeämter, Industrie- und Handelskammern sowie Fachverbände waren, teilweise unter Hinweis auf das Fehlen einer Meldepflicht, häufig nicht bereit, der Anstalt mögliche Abgabepflichtige zu benennen. Zur Ermittlung der Abgabepflichtigen beschaffte sich die Anstalt Adressen von einem Werbeunternehmen und wertete Telefonbücher und Branchenverzeichnisse der Deutschen Bundespost aus. Sie beabsichtigt, in nächster Zeit eine erneute Umfrage bei den Gewerbeämtern durchzuführen.

Die ermittelten Gewerbetreibenden waren nur wenig bereit, die für die Abgabeerhebung erforderlichen Auskünfte, insbesondere zum Umsatz, zu geben und die Abgabe zu entrichten. Da die Anstalt bei Videotheken — anders als bei den Filmtheatern gemäß § 70 Abs. 7 Satz 2 FFG — im Falle der Auskunftsverweigerung die Abgabe nicht aufgrund einer Umsatzschätzung festsetzen kann, mußte sie im Jahre 1989 zur Erlangung der erforderlichen Auskünfte bei insgesamt 6 337 als mögliche Abgabeschuldner erfaßten Videotheken ein Zwangsgeld 5 770mal androhen, 2 074mal festsetzen und 443mal vollstrecken lassen. Dies ist eine deutliche Zunahme der Zwangsmaßnahmen gegenüber dem Vorjahr.

70.2

Nach Feststellung des Bundesrechnungshofes ist nicht sichergestellt, daß die Abgabepflichtigen vollständig und mit den zutreffenden Umsätzen erfaßt werden. Für den Fall einer Verlängerung der Erhebungsdauer der nach geltendem Recht am 31. Dezember 1992 auslaufenden Videoabgabe sollte daher erwogen werden, das Filmförderungsgesetz zu ändern. Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, eine Verlagerung der Abgabeschuld auf die Videohersteller oder -großhändler zu prüfen. Dies würde zu einer erheblichen Verringerung der Zahl der Abgabepflichtigen und damit zugleich zur Verringerung des Verwaltungsaufwandes sowie zu mehr Sicherheit bei der Erhebung der Abgabe führen. Zumindest sollten Meldepflichten, die die Erfassung der Abgabepflichtigen erleichtern, sowie die Möglichkeit, im Falle einer Auskunftsverweigerung den Umsatz zu schätzen, eingeführt werden.

70.3

Der Bundesminister hat erwidert, der Gesetzgeber habe sich bei der Einführung der Videoabgabe aus wohlerwogenen rechtlichen und sachlichen Gründen für eine Abgabe auf der Ebene des Letztanbieters entschieden. Als ausschlaggebend habe er die Vergleichbarkeit der Videoabgabe mit der ebenfalls auf der Ebene des Letztanbieters erhobenen Filmtheaterabgabe angesehen. Der Gesetzgeber und die Anstalt hätten mit gewissen Anfangsschwierigkeiten gerechnet. Diese Schwierigkeiten hätten länger angehalten, weil zahlreiche Videotheken unter Berufung auf eine anhängige Verfassungsbeschwerde gegen § 66a FFG die Abgabe nur unter Vorbehalt abgeführt oder eine Zahlung ganz verweigert hätten. Nach dem positiven Ausgang des Verfassungsrechtsstreits werde die Anstalt „mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln" die Zahlungsschuldner heranziehen.

Bei der Novellierung des Filmförderungsgesetzes in der nächsten Legislaturperiode „werde die Rechtsgrundlage für die Videoabgabe unter verschiedenen Gesichtspunkten zu überprüfen sein, u. a. danach, ob und in welcher konkreten Ausprägung es einer bereichsspezifischen Regelung des Datenermittlungsverfahrens für den Videobereich bedarf und ob die Möglichkeit einer Umsatzschätzung eingeführt werden sollte".

70.4

Der Bundesrechnungshof bezweifelt, daß die vermutlich hohe Abgabeausfallquote bei der Erhebung der Videoabgabe als Anfangsschwierigkeit anzusehen ist. Die entsprechende Erwartung des Gesetzgebers hat sich nicht erfüllt. Der Bundesrechnungshof folgert dies u. a. aus dem Ansteigen der Zahl der Zwangsgeldverfahren und der Absicht der Anstalt, zur Feststellung der Abgabepflichtigen eine neue Umfrage durchzuführen. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes ist nicht zu erwarten, daß der Beschluß des Bundesverfassungsgerichtes vom 22. Januar 1990, mit dem dieses die Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung angenommen und die Videotheken auf den Verwaltungsrechtsweg verwiesen hat, eine wesentliche Minderung der Ausfallquote und des Verwaltungsaufwandes nach sich ziehen wird.

Der Bundesrechnungshof fordert den Bundesminister auf, die weitere Entwicklung sorgfältig zu beobachten, bei einer Verlängerung der Erhebungsdauer der Abgabe den Anregungen des Bundesrechnungshofes in einem Gesetzentwurf Rechnung zu tragen und dabei Unterlagen vorzulegen, die den Gesetzgeber in die Lage versetzen, die für und gegen eine Erhebung auf der Einzelhandelsstufe sprechenden Argumente erneut abzuwägen.

Landesversicherungsanstalt Oldenburg-Bremen — Künstlersozialkasse —

71 Datenverarbeitung bei der Künstlersozialkasse (Kapitel 11 13)

71.0

Die Datenverarbeitungsverfahren der Landesversicherungsanstalt Oldenburg-Bremen — Künstlersozialkasse — sind mit erheblichen Mängeln behaftet, die die Sicherheit und Ordnungsmäßigkeit der Abwicklung gefährden. Die von der Landesversicherungsanstalt durchgeführten Maßnahmen zur Verbesserung der Verfahren waren teilweise unzureichend oder wurden verspätet eingeleitet.

Die Neuentwicklung der Datenverarbeitungsverfahren wurde durch Mängel bei der Projektbeschreibung und das Fehlen zureichender Personal- und Sachmittel verzögert. Der Auftrag zur Neuentwicklung wurde ohne Wettbewerb vergeben. Die Zeit- und Aufwandsschätzungen waren unzureichend. Der Fertigstellungstermin des Projektes ist gefährdet.

71.1

Die Künstlersozialkasse nimmt Aufgaben der Künstlersozialversicherung wahr. Sie verwaltete im Jahre 1989 die Konten von rd. 37 000 sozialversicherten Künstlern und Publizisten. Mit Wirkung vom 1. Januar 1988 wurde sie in die Landesversicherungsanstalt Oldenburg-Bremen (Landesversicherungsanstalt) eingegliedert, die seitdem die Künstlersozialversicherung unter der Bezeichnung „Künstlersozialkasse" durchführt. Bereits zum 1. April 1987 hatte die Landesversicherungsanstalt die vorläufige Geschäftsführung der Künstlersozialkasse übernommen.

71.1.1

Die Datenverarbeitungsverfahren der Künstlersozialkasse aus dem Jahre 1983 waren von Anfang an mit Mängeln behaftet, die die Sicherheit und Ordnungsmäßigkeit der Abwicklung gefährdeten. Zwar führte die Landesversicherungsanstalt seit Übernahme der Geschäftsführung eine Vielzahl von Maßnahmen durch, um die Mängel zu beseitigen und die Verfahrenssicherheit zu erhöhen. Die Verfahren waren dennoch nicht fehlerfrei. Monatlich wurden immer noch rd. 50 Fehler in den Versichertenkonten entdeckt, die teils auf Programmfehler, teils auf falsche Eingaben der Sachbearbeiter zurückzuführen waren. Mit wichtigen Maßnahmen zur Absicherung des Verfahrens, wie der Erstellung einer vollständigen Dokumentation der Verarbeitungsabläufe und der Programme sowie der Verbesserung der Durchschaubarkeit der Programme, wurde erst gegen Ende des Jahres 1989 begonnen.

71.1.2

Eine Ende des Jahres 1986 eingerichtete Projektgruppe zur Neuentwicklung der Datenverarbeitungsverfahren war ungeachtet der erwähnten Mängel zunächst nur mit sieben Mitarbeitern — und auch das nur zeitanteilig, entsprechend drei Vollzeitkräften — besetzt. Zu Beginn des Projektes lagen weder eine eingehende Projektbeschreibung noch eine Schätzung des Personal- und Sachmittelbedarfs vor. Bei der Neuentwicklung war die Landesversicherungsanstalt weitgehend von einem Auftragnehmer abhängig. Personalwechsel beim Auftragnehmer führten zu weiteren Verzögerungen bei der Projektarbeit. Erst im September 1989 war mit einem Aufwand von mehr als 15 Mannjahren ein Grobkonzept fertiggestellt. Der Einsatz der neuen Verfahren ist für Ende 1991 vorgesehen.

71.1.3

Die Zeit- und Aufwandsschätzungen für die Neuentwicklung der Datenverarbeitungsverfahren beruhten im wesentlichen auf den Angaben des mit der Entwicklung betrauten Auftragnehmers. Die Landesversicherungsanstalt hatte die Aufwandsschätzungen im Verlauf des Projektes nur in geringem Umfang überprüft und verfeinert. Eine Planung für den Übergang von den bestehenden Verfahren auf die neuen Verfahren lag nicht vor.

Eine Schätzung der Landesversicherungsanstalt zu Beginn des Jahres 1990 läßt nahezu eine Verdoppelung des Sachaufwandes von bisher rd. 10,5 Mio. DM auf nunmehr rd. 20 Mio. DM erwarten.

71.1.4

Die Landesversicherungsanstalt vergab nach mehrmonatigen Verhandlungen im Mai 1988 den Auftrag zur Mitarbeit bei der Neuentwicklung der Datenverarbeitungsverfahren ohne Wettbewerb an einen Auftragnehmer. Ein fachliches Pflichtenheft lag zu diesem Zeitpunkt vor.

71.2

71.2.1

Der Bundesrechnungshof hat die Bemühungen der Landesversicherungsanstalt um die Behebung der Mängel anerkannt. Nach seiner Ansicht liegen die wesentlichen Ursachen für die Mängel in der Zeit, als die Landesversicherungsanstalt noch keine Verantwortung für die Künstlersozialkasse trug. Er hat jedoch die Maßnahmen der Landesversicherungsanstalt zur Verbesserung der bestehenden Verfahren für teilweise unzureichend gehalten. Die Landesversicherungsanstalt habe einzelne Maßnahmen verspätet eingeleitet; die damit verbundenen Risiken seien vermeidbar gewesen. Die laufenden Verfahren wiesen nach wie vor zahlreiche Mängel auf. Es komme zu Fehlverarbeitungen. Eine vollständige zeitnahe Do-

kumentation der Verfahren stehe nicht zur Verfügung. Unbeschadet der vorgesehenen Ablösung der alten Verfahren solle die Landesversicherungsanstalt auf weitere Verbesserungen hinwirken.

71.2.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Ungenauigkeiten bei der Projektbeschreibung und das Fehlen zureichender Personal- und Sachmittel zu vermeidbaren Verzögerungen im Projektablauf geführt haben. Der geplante Abschluß des Projektes sei gefährdet. Dazu habe auch beigetragen, daß eine hinreichend genaue Planung für den Übergang auf die neuen Verfahren nicht vorgelegen habe.

Der Aufwand von mehr als 15 Mannjahren und die Dauer von knapp drei Jahren für die Erstellung des Grobkonzeptes seien unangemessen hoch gewesen. Der Projektumfang hätte den personellen Möglichkeiten angepaßt werden können.

Die unzureichende personelle Ausstattung habe — verstärkt durch die Personalwechsel beim Auftragnehmer — zu Verzögerungen geführt.

71.2.3

Der Bundesrechnungshof hat schließlich die Zeit- und Aufwandsschätzungen als unzureichend angesehen und den Verzicht auf Wettbewerb bei der Auswahl des Auftragnehmers beanstandet.

71.3

71.3.1

Die Landesversicherungsanstalt hat ihre Maßnahmen zur Behebung der Mängel in den bestehenden Verfahren als rechtzeitig und zureichend angesehen. Da Gesetzesänderungen Anpassungen erfordert hätten, habe sie Prioritäten setzen müssen. Sie habe alle Möglichkeiten zur Fehlerbeseitigung genutzt. Da aber durchgreifende Änderungen wegen der Qualität der Programme nicht möglich seien, könne nur die Neukonzeption den unbefriedigenden Zustand beseitigen.

Die Landesversicherungsanstalt habe sich bemüht, die Dokumentation zu verbessern und werde in diesem Bemühen fortfahren. Personelle Engpässe hätten jedoch eine frühzeitige Fertigstellung verhindert.

Sofern weitergehende Maßnahmen überhaupt noch möglich sein sollten, müßten diese an den personellen Ressourcen scheitern. Auch sei der zeitliche Aufwand für ein auslaufendes Verfahren nicht vertretbar, zumal ein Nutzen ohnehin nicht mehr rechtzeitig eintreten könne.

71.3.2

Die Landesversicherungsanstalt hat Verzögerungen in der Anfangsphase des neuen Projektes eingeräumt. Sie sei jedoch für die ungenaue Projektbeschreibung nicht verantwortlich gewesen. Zudem verfüge sie nicht über genügend qualifizierte Mitarbeiter, um die Projektarbeit ausreichend unterstützen zu können. Die sächlichen und personellen Mittel seien im Haushalt der Künstlersozialkasse ausgewiesen, auf den die Landesversicherungsanstalt gerade in den Jahren 1986 und 1987 keinen Einfluß gehabt habe. Der Aufwand von 15 Mannjahren sei effektiv genutzt worden. So seien im Rahmen des Projektes die notwendige Umsetzung von Gesetzesänderungen in Datenverarbeitungsverfahren und die Mitwirkung bei Gesetzesänderungen geleistet worden. Eine Anpassung des Projektumfanges an die personellen Gegebenheiten sei nicht möglich gewesen, da sich jener aus der Aufgabenstellung und den Vorgaben des Projektes ableite.

71.3.3

Die Zeit- und Aufwandsschätzungen seien ausreichend gewesen. Die Zeitplanung sei zeitgerecht überwacht sowie sachgerecht detailliert und überarbeitet worden. Der Auftragnehmer habe bei den Schätzungen lediglich beratend mitgewirkt. Da die haushaltsbewilligenden Stellen den noch zu erwartenden Projektaufwand im Haushalt festschreiben wollten, habe die Landesversicherungsanstalt, gestützt auf den damaligen Projektstand, eine Prognose abgegeben. Eine zuverlässige Kostenplanung sei erst nach Erstellung des Feinkonzeptes möglich gewesen. Die sich nunmehr nach Vorliegen des Feinkonzeptes abzeichnende Verdoppelung des Realisierungsaufwandes sei nicht als Fehlplanung zu werten, da die ursprünglich vorgesehenen Ansätze lediglich Prognosen gewesen seien.

71.3.4

Auf Wettbewerb sei verzichtet worden, weil die Angelegenheit dringlich und nur ein besonders leistungsfähiges Unternehmen in Frage gekommen sei. Eine Ausschreibung hätte zu weiteren Verzögerungen geführt.

71.4

Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung hat sich den Ausführungen der Landesversicherungsanstalt im wesentlichen angeschlossen. Zum Verzicht auf Wettbewerb hat er bemerkt, daß angesichts der Größenordnung des Projektes eine freihändige Vergabe zulässig gewesen sei.

71.5

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bemühungen der Landesversicherungsanstalt im Grundsatz an. Angesichts der Bedeutung des Projektes hätte aber bei Beginn der Arbeiten das erforderliche Personal verfügbar sein müssen. Bei unzureichender Personalkapazität hätte der Projektumfang zunächst auf die wesentlichen Teilbereiche beschränkt werden können. Die Zeit- und Aufwandsplanung war unzureichend. Dies ergibt sich schon daraus, daß die von der Landesversicherungsanstalt Anfang des Jahres 1990 durchgeführte Schätzung eine Verdoppelung des Realisierungsaufwandes mit der Gefahr einer Verzögerung des Fertigstellungstermins erwarten läßt. Die Landesversicherungsanstalt muß deshalb alle Möglichkeiten zur Fehlerbeseitigung ergreifen, um den Termin zum Übergang auf die neuen Verfahren der Künstlersozialkasse nicht zu gefährden. Bei zeitnaher und sachgerechter Aufwandsschätzung hätte sich dieses Risiko verringern lassen.

Der Bundesrechungshof kann keine Gründe erkennen, die den Verzicht auf Wettbewerb rechtfertigen könnten. Da zum Zeitpunkt der Auswahl des Auftragnehmers bereits ein fachliches Pflichtenheft vorlag, wäre eine Ausschreibung mit vertretbarem Aufwand möglich gewesen.

Postbeamtenkrankenkasse

72 Haushalts- und Wirtschaftsführung der Postbeamtenkrankenkasse

72.0

Bei der Postbeamtenkrankenkasse bleiben Rationalisierungsmöglichkeiten ungenutzt. Sie paßte die Mitgliedsbeiträge verspätet und der Höhe nach ungenügend an ihre finanzielle Situation an. Jährlich erhält sie einen Zuschuß von der Deutschen Bundespost in Höhe von 10 Mio. DM, dessen Grundlage seit längerem entfallen ist.

72.1

Die Postbeamtenkrankenkasse (Kasse) ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Sitz in Stuttgart. Die Aufsicht hat der Bundesminister für Post und Telekommunikation (Bundesminister). Organisatorisch ist sie dem Sozialamt der Deutschen Bundespost angegliedert. Sie gewährt ihren Mitgliedern und mitversicherten Angehörigen bei Krankheit, Geburten und Sterbefällen eine Grundversicherung und gegebenenfalls Zusatzversicherungen. Die Organe der Kasse — Vertreterversammlung und Vorstand — sind paritätisch mit Vertretern der Deutschen Bundespost und der Mitglieder besetzt. Die laufenden Geschäfte werden von einem Geschäftsführer wahrgenommen.

Neben der Hauptverwaltung wird ein Netz von 18 Bezirksstellen mit 3 Außenstellen unterhalten. Die Geschäfte der Kasse nehmen etwa 980 Beamte, Angestellte und Arbeiter der Deutschen Bundespost wahr. Den Personal- und Sachaufwand trägt die Deutsche Bundespost.

Zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit hat die Kasse satzungsgemäß Betriebsmittel *bis* zur Höhe von zwei durchschnittlichen Monatsausgaben vorzuhalten. Ferner ist eine Rücklage in Höhe einer durchschnittlichen Monatsausgabe bereitzuhalten, die einzusetzen ist, wenn Einnahme- und Ausgabeschwankungen durch Einsatz der Betriebsmittel nicht mehr ausgeglichen werden können.

Die Kasse erhält seit dem Jahre 1966 jährlich einen Zuschuß der Deutschen Bundespost in Höhe von 10 Mio. DM, der nach seiner Zweckbestimmung in einer Übergangsphase dem Ausgleich der Auswirkungen der Umstellung des Beihilferechts im Jahre 1959 dienen sollte.

Die zusammengefaßten Finanzergebnisse der Grundversicherung für die Kalenderjahre 1987 bis 1989 betragen (s. Übersicht unten):

Die Kasse hatte für das Geschäftsjahr 1988 in der Grundversicherung einen Fehlbetrag von fast 50 Mio. DM, der aus den Betriebsmitteln ausgeglichen wurde. Der Bundesminister genehmigte die Wirtschaftspläne 1988 und 1989 ohne Auflagen, obwohl beide Jahresfehlbeträge auswiesen.

Vorstand und Vertreterversammlung beschlossen mit Wirkung vom 1. Oktober 1989 eine Beitragsanpassung, die im Jahre 1989 zu Mehreinnahmen von 26 Mio. DM führte. Diese reichten nicht aus, Verluste zu vermeiden. Der Fehlbetrag für das Geschäftsjahr 1989 wuchs vielmehr auf 71 Mio. DM an. Zum Aus-

	1987	1988	1989
	in Mio. DM		
Erträge	1 146	1 155	1 201
Aufwendungen	1 129	1 201	1 268
Zuführung zu Rücklagen	2	4	4
Gewinn (+)/Verlust (−)	(+) 15	(−) 50	(−) 71
Betriebsmittel	159	110	39
Rücklagen	56	60	64

gleich dieses Fehlbetrages wurden ebenfalls Betriebsmittel in Anspruch genommen, so daß sich diese von 159 Mio. DM im Jahre 1987 auf 39 Mio. DM im Jahre 1989 verminderten.

72.2

Der Bundesrechnungshof hatte in den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsordnung 1979 vom 28. September 1981 (Drucksache 9/978 Nr. 88) beanstandet, daß die Kasse ihre Organisation nicht der Neuordnung der Oberpostdirektionen im Jahre 1976 angepaßt, sondern noch drei Bezirksstellen in aufgelösten Direktionsbezirken unterhalten hatte. Der Deutsche Bundestag hatte dies zustimmend zur Kenntnis genommen und den Bundesminister ersucht, den Anregungen des Bundesrechnungshofes über Zahl und innere Organisation der Bezirksstellen zu folgen. Im Jahre 1986 wandelte der Bundesminister nach Beschluß der Organe — der auf einen Vorschlag der Verwaltungsvertreter im Vorstand zurückgeht — die Bezirksstellen in unselbständige Außenstellen unter Beibehaltung ihrer Standorte um. Im übrigen verblieben mit Ausnahme der Leiterfunktionen bei ihnen alle bisherigen Aufgaben in gleicher Wertigkeit.

72.3

Der Bundesrechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kasse im Jahre 1989 geprüft und dabei im wesentlichen folgendes festgestellt:

72.3.1

Mit der Umwandlung der Bezirksstellen in Außenstellen unter Beibehaltung der bisherigen Standorte ist dem Beschluß des Deutschen Bundestages, den Anregungen des Bundesrechnungshofes über Zahl und innere Organisation der Bezirksstellen zu folgen, nicht in der erforderlichen Weise Rechnung getragen worden. Der Bundesminister untersuchte die wirtschaftlichen Auswirkungen einer Auflösung der Standorte nicht, und die Verwaltungsvertreter traten in den Beschlußorganen, entgegen dem Beschluß des Deutschen Bundestages, für die Beibehaltung der bisherigen Standorte in den aufgelösten Direktionsbezirken ein.

72.3.2

In den besonders arbeits- und personalintensiven Leistungsstellen der Kasse werden die Arbeiten ganz überwiegend manuell durchgeführt. Nach den Untersuchungen einer vom Bundesminister eingesetzten Arbeitsgruppe könnte die Einführung einer datenverarbeitungsgestützten Ablauforganisation zu Einsparungen von rd. 120 Arbeitsposten führen.

72.3.3

Die Organe der Kasse paßten trotz sich bereits ab dem Jahre 1987 abzeichnender Fehlbeträge die Beiträge verspätet und nicht in dem erforderlichen Umfang an. Zum Abbau der Fehlbeträge wurden die Betriebsmittel zum größten Teil aufgezehrt. Damit geraten die finanziellen Grundlagen der Kasse in Gefahr. Der Bundesminister trug zu dem kritischem Zustand bei, weil er trotz der erkennbaren Schwierigkeiten die Wirtschaftspläne ohne Auflage genehmigte.

72.3.4

Der Zuschuß der Deutschen Bundespost an die Kasse ist ungerechtfertigt, da die genannten Gründe für seine Gewährung bereits seit längerem entfallen sind.

72.4

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen,

— die Außenstellen aufzulösen, ihnen aber zwischenzeitlich möglichst abgeschlossene Arbeitsgebiete, wie die Bearbeitung der Anträge der Mitgliedsgruppe A, zu übertragen, um kurzfristig die Wirtschaftlichkeit durch Schaffung von Dienstposten mit gleichartigen Aufgaben und daher verminderten Grundlasten zu verbessern,

— Rationalisierungsmöglichkeiten durch stärkeren Einsatz der Datenverarbeitung zu nutzen,

— weitere Beitragsanpassungen vorzunehmen,

— eine Rücklage/Betriebsmittel in Höhe von zwei durchschnittlichen Monatsausgaben zur Abdekkung nicht vorhersehbarer Fehlbeträge zu bilden,

— die Genehmigung des Wirtschaftsplanes zu versagen oder mit Auflagen zu versehen, wenn er nicht ausgeglichen ist, und

— die Zahlung des Zuschusses einzustellen. Zahlungen der Deutschen Bundespost sollten nur noch in Ausnahmefällen als laufende Ausgleichsbeträge oder Eintrittsgelder erfolgen, wenn bei bestimmten Mitgliedsgruppen auf Veranlassung der Deutschen Bundespost keine leistungsdeckenden Beitragssätze erhoben werden können. Dies könnte z. B. auf Tarifkräfte zutreffen, die erst im mittleren Alter Beamte und Mitglied bei der Kasse werden. Voraussetzung hierfür wäre in jedem Fall, daß die Kasse ihre Mehraufwendungen nachweist.

72.5

Das Direktorium der Deutschen Bundespost hat zu den Beanstandungen eine Stellungnahme abgegeben, der sich der Bundesminister angeschlossen hat. Der Vorstandsvorsitzende der Kasse hat ebenfalls Stellung genommen.

72.5.1

Die Darstellung des Sachverhaltes über die Umwandlung der Bezirksstellen in Außenstellen sei unzutreffend. Der Beschluß zur Anpassung der Bezirksstellen an die Neuordnung der Oberpostdirektionen habe erst nach schwierigen und langwierigen Verhandlungen gefaßt werden können. Hierbei seien raumordnungs- und strukturpolitische Gesichtspunkte, z. B. Verlust von Arbeitsplätzen, zu berücksichtigen gewesen. Darüber hinaus hätten sich maßgebliche Politiker für den Fortbestand der Bezirksstellen eingesetzt. Der Vorstandsvorsitzende hat darüber hinaus erklärt, der Vorschlag, den Außenstellen abgeschlossene Arbeitsgebiete zu übertragen, müsse in den Organen beraten werden.

72.5.2

Das Sozialamt der Deutschen Bundespost habe im Jahre 1989 eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die den verstärkten Einsatz der Datenverarbeitung und damit einhergehender Rationalisierungsmöglichkeiten prüfen solle.

72.5.3

Beitragsanpassungen seien weder verspätet noch der Höhe nach ungenügend erfolgt. Im November 1988 hätten die Organe der Kasse beschlossen, die zur Sicherung der finanziellen Situation erforderlichen Maßnahmen unverzüglich nach Jahresschluß 1988 einzuleiten. Dabei habe davon ausgegangen werden können, daß sich die im „Vorfeld der Gesundheitsreform" über das übliche Maß hinausgegangenen Leistungen wieder normalisierten. Wegen der paritätischen Besetzung der Organe der Kasse habe eine Beschlußfassung für eine Beitragserhöhung erst zum 1. Oktober 1989 erreicht werden können. In ihrer Höhe sei die Beitragsanpassung nicht zu gering gewesen, da zum Zeitpunkt der Beratungen kostendämpfende Auswirkungen des Gesundheitsreformgesetzes in Verbindung mit der Novellierung der Beihilfevorschriften zu erwarten gewesen seien. Darüber hinaus habe sich die Bundesregierung um eine Reform des Gesundheitswesens bemüht. Zudem hätten die gesetzlichen Krankenkassen eine Senkung des Beitragssatzes in Aussicht gestellt. Dies habe für die Kasse eine nur maßvolle Erhöhung der Beiträge angezeigt erscheinen lassen.

72.5.4

Nach Mitteilung des Vorstandsvorsitzenden stelle die Kasse derzeit Ermittlungen an, inwieweit von der Deutschen Bundespost Ausgleichszahlungen zur Abdeckung bestimmter Risiken zu leisten seien. Für den Fall der Ausdehnung der Kasse auf den Bereich der DDR müsse die Frage des Zuschusses erneut überprüft werden.

72.6

Der Bundesrechnungshof hält an seinen Beanstandungen und Empfehlungen fest. Der Bundesminister hat zwar den bezüglich der Bezirksstellen dargestellten Sachverhalt bestritten, die Richtigkeit der Darstellung aber nicht widerlegt. Im übrigen darf die Wahrnehmung regionaler oder sonstiger Interessen nicht dazu führen, daß ein Beschluß des Deutschen Bundestages unterlaufen wird.

Es wäre sachgerecht gewesen, eine Beitragsanpassung zu einem wesentlich früheren Zeitpunkt als dem 1. Oktober 1989 zu beschließen. Bereits im Jahre 1987 zeichneten sich Verluste ab. Im Jahresabschluß 1987 ergab sich nur deshalb ein Gewinn von etwa 15 Mio. DM, weil die Deutsche Bundespost Nachzahlungen in Höhe von etwa 25 Mio. DM leistete, die wirtschaftlich jedoch früheren Geschäftsjahren zuzurechnen waren. Ohne diese Zahlungen hätte sich bereits im Jahre 1987 ein Verlust von etwa 10 Mio. DM ergeben. Darüber hinaus waren bereits im Wirtschaftsplan 1988, der im Jahre 1987 beschlossen wurde, Verluste von etwa 34 Mio. DM prognostiziert worden.

Bei der Festlegung der Höhe der Beitragsanpassung hätte die Kasse lediglich ihre eigene finanzielle Situation zugrunde legen dürfen.

Bei einer Ausdehnung der Kasse auf das Gebiet der DDR wäre die finanzielle Ausstattung der Kasse erneut zu prüfen.

72.7

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß künftig in der Aufbau- und Ablauforganisation der Kasse alle Rationalisierungsmöglichkeiten genutzt werden und die Kasse notwendigen Beitragsanpassungen nicht ausweicht.

Bundesanstalt für Arbeit

73 Vorfristige Zahlung von Lehrgangsgebühren für berufliche Bildungsmaßnahmen

73.0

Mehrere Arbeitsämter haben Ende der Haushaltsjahre 1987 und 1988 Trägern beruflicher Bildungsmaßnahmen Lehrgangsgebühren in Millionenhöhe für mehrere Monate im voraus gezahlt, obwohl nach den vertraglichen Abmachungen die Zahlungen erst im folgenden Haushaltsjahr fällig waren. Ein Arbeitsamt hat etwa 1,5 Mio. DM für erst einzurichtende Bildungsmaßnahmen gezahlt, obwohl noch keine Verträge abgeschlossen worden waren.

73.1

Der Bundesrechnungshof hatte wiederholt — zuletzt in seinem Prüfungsbericht 1988 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der Bundesanstalt gemäß § 223 Arbeitsförderungsgesetz — beanstandet, daß einige Arbeitsämter Abschlagsauszahlungen vorzeitig geleistet und damit gegen haushaltsrechtliche Vorschriften verstoßen hatten.

Nach Feststellungen des Vorprüfungsamtes der Bundesanstalt für Arbeit (Vorprüfungsamt) und des Bundesrechnungshofes zahlten mehrere Arbeitsämter Ende der Haushaltsjahre 1987 und 1988 Trägern beruflicher Bildungsmaßnahmen Lehrgangsgebühren in Höhe von etwa 8,2 Mio. DM mehrere Monate vor Fälligkeit im folgenden Haushaltsjahr. Ein Arbeitsamt zahlte etwa 1,5 Mio. DM für Auftragsmaßnahmen, die noch nicht eingerichtet und auch noch nicht vertraglich vereinbart worden waren.

Teilweise wurden die vorzeitigen Zahlungen von den zuständigen Landesarbeitsämtern veranlaßt. Ein Arbeitsamt richtete im November und Dezember 1988 drei 8 bis 10 Monate dauernde Maßnahmen ein und überwies den Trägern noch im Dezember 1988 56,4 v. H. der Gesamtkosten (280 000 DM), nachdem das Landesarbeitsamt kurzfristig Mittel zur Verfügung gestellt hatte.

Mit den Vorauszahlungen sollten zum Schluß der Haushaltsjahre noch verfügbare Mittel zur Entlastung der folgenden Haushaltsjahre abfließen, weil aufgrund der Haushaltslage der Bundesanstalt und der Entwicklung von Maßnahmen zur individuellen Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung mit der Beschränkung der Mittel gerechnet wurde.

73.2

Die Arbeitsämter haben gegen § 34 Abs. 2 Satz 1 BHO verstoßen, wonach Ausgaben nur soweit und nicht eher geleistet werden dürfen, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind. Sie haben den Weisungen des Präsidenten der Bundesanstalt, die monatliche Abschlagsauszahlungen vorsehen, zuwidergehandelt.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Präsident der Bundesanstalt trotz früherer Hinweise des Bundesrechnungshofes Verstöße dieser Art nicht verhindert hat.

Er hat den Präsidenten der Bundesanstalt aufgefordert, gegen die wiederholt gerügten Verstöße gegen geltende Bewirtschaftungsgrundsätze wirksam vorzugehen und Haftungsverfahren einzuleiten.

73.3

Der Präsident der Bundesanstalt hat mitgeteilt, er beabsichtige, zur Vermeidung vorfristiger Zahlungen in den Durchführungsanweisungen zur Anordnung des Verwaltungsrates der Bundesanstalt über die individuelle Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung „klarstellend" zu regeln, daß „Abschlagsauszahlungen monatlich nachträglich geleistet und eine Schlußabrechnung am Ende der Maßnahme vorgesehen werden". Außerdem sei eine Regelung beabsichtigt, nach der der Beauftragte für den Haushalt im Falle seiner Beteiligung „sein Augenmerk auch auf die Zahlungsvereinbarungen zu richten hat". Aufgrund der Feststellungen des Bundesrechnungshofes und des Vorprüfungsamtes sind Haftungsverfahren eingeleitet worden.

73.4

Der Bundesrechnungshof hält die beabsichtigte Änderung der Durchführungsanweisungen nicht für ausreichend, zumal die Ausschreibungsunterlagen und das Vertragsmuster bereits vorsehen, daß bei Auftragsmaßnahmen Abschlagsauszahlungen monatlich nachträglich zu leisten sind. Er erachtet es für geboten, daß der Präsident der Bundesanstalt die nachgeordneten Dienststellen mit größerem Nachdruck auf die Unzulässigkeit vorzeitiger Zahlungen und auf die haftungsrechtlichen Konsequenzen bei Nichtbeachtung eindeutiger und zwingender Bewirtschaftungsgrundsätze der Bundeshaushaltsordnung hinweist.

Die Erörterung über den Ausgang der Haftungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

74 Ordnungsmäßigkeit und Sicherheit eines Leistungsverfahrens

74.0

Die Bundesanstalt setzt bei der Leistung von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Unterhaltsgeld ein Datenverarbeitungsverfahren ein, dessen beim Zentralamt betriebener Teil veraltet und bisher nicht grundsätzlich neugestaltet worden ist. Die Ordnungsmäßigkeit und die Sicherheit des Verfahrens sind gefährdet, weil die Pflege aufwendig ist und zunehmend schwieriger wird und der Funktionsumfang nur beschränkt erweitert werden kann.

74.1

Der Bundesrechnungshof hat die Ordnungsmäßigkeit und Sicherheit des beim Zentralamt der Bundesanstalt betriebenen Datenverarbeitungsverfahrens Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Unterhaltsgeld (Verfahren) geprüft. Die Bundesanstalt hat im Jahre 1989 mit Hilfe des Verfahrens rd. 28,8 Mrd. DM gezahlt.

— Die Strukturen des kassenwirksamen Verfahrens stammen aus dem Jahre 1969 und sind veraltet. Das Verfahren wurde zwar regelmäßig den gesetzlichen Änderungen angepaßt und — soweit mög-

lich — im Funktionsumfang erweitert und technisch neugestaltet, blieb jedoch im wesentlichen unverändert. Insbesondere das wichtigste Programm, das die Bezeichnung „ALG4" trägt, ist unzureichend strukturiert, nicht bausteinartig aufgebaut und in einer nicht mehr dem Stand der Technik entsprechenden Programmiersprache geschrieben.

- Die Programme sind durch häufige und umfangreiche Änderungen teilweise unübersichtlich geworden; die Dokumentation ist lückenhaft. Die Einarbeitung neuer Mitarbeiter ist daher langwierig und erschwert. Änderungen sind mit erheblichem Aufwand verbunden und können wegen der Unübersichtlichkeit der Programme Fehler verursachen.
- Der mit dem Verfahren verbundene personelle Aufwand ist außerordentlich hoch. So waren in den Jahren 1983 bis 1987 70 v. H. (oder 26 Mannjahre) der vorhandenen Arbeitskapazität durch die Pflege und durch die verfahrensmäßige Umsetzung gesetzlicher Änderungen gebunden.
- Darüber hinaus ist der Funktionsumfang des Verfahrens nur beschränkt erweiterbar. Deshalb mußten fachlich notwendige Erweiterungen, wie die Abwicklung der Leistungen für Fortbildungsmaßnahmen und die Einbeziehung der Zahlung von Übergangsgeld, zurückgestellt werden. Auf die Verbesserung der maschinellen Anpassung an gesetzliche Leistungssteigerungen und auf die Speicherung vergangenheitsbezogener Daten (Historik), um eine rückwirkende maschinelle Bearbeitung zu ermöglichen, wurde verzichtet.

74.2

Der Bundesrechnungshof sieht die Ordnungsmäßigkeit und Sicherheit des Datenverarbeitungsverfahrens als gefährdet an, weil die Pflege immer aufwendiger und schwieriger wird und fachlich erforderliche Funktionen fehlen. Übersichtlichkeit, Verständlichkeit und Änderungsfreundlichkeit sind in Frage gestellt, so daß eine grundsätzliche Neugestaltung geboten erscheint.

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesanstalt empfohlen, das Verfahren alsbald neu zu gestalten und hierbei eine moderne Programmiersprache sowie Methoden und Werkzeuge nach dem neuesten Stand der Softwaretechnik zu verwenden.

74.3

Die Bundesanstalt hält mit dem Bundesrechnungshof eine baldige Neugestaltung des Verfahrens für erforderlich, wenn es auch ungeachtet seiner veralteten inneren Struktur voll funktionsfähig sei und durch ständige Fortentwicklung ein beachtliches fachliches Niveau erreicht habe.

Voraussetzung für eine Neugestaltung sei jedoch, daß das für die Softwareentwicklung benötigte qualifizierte Personal zur Verfügung stehe und nicht durch Arbeiten zur Umsetzung gesetzlicher Vorschriften in einem Umfang gebunden werde, wie es derzeit der Fall sei.

74.4

Der Bundesrechnungshof hält es im Hinblick auf die Bedeutung des kassenwirksamen Verfahrens für dringend erforderlich, daß die Bundesanstalt die für eine Neugestaltung erforderliche Planungssicherheit herbeiführt, die benötigten personellen und sächlichen Ressourcen bereitstellt und alsbald mit der Umsetzung der Neugestaltung beginnt. Der Hinweis der Bundesanstalt auf fehlende personelle Kapazitäten vermag nicht zu überzeugen. Die Neugestaltung des Verfahrens kann nicht isoliert, sondern muß im Zusammenhang aller Verfahren der Bundesanstalt gesehen werden. Auf diesen Punkt hat der Bundesrechnungshof schon in seinen Bemerkungen 1989 (Drucksache 11/5383 Nrn. 60.2 und 60.3.1) hingewiesen. Er hat dort eine gezielte Überprüfung der durch starke Zersplitterung der Zuständigkeiten gekennzeichneten Organisation der Informationsverarbeitung bei der Bundesanstalt für erforderlich gehalten.

75 Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes

75.1 Krankenhilfe für Aussiedler, Übersiedler und ehemalige politische Häftlinge
(Kapitel 11 13 Titel 646 02)

Aussiedler, Übersiedler und ehemalige politische Häftlinge, die zum Zeitpunkt ihres Eintreffens im Bundesgebiet einschließlich des Landes Berlin erkrankt sind oder kurze Zeit danach erkranken, erhalten aufgrund des Bundesvertriebenengesetzes von den Krankenkassen Leistungen wie Mitglieder (z. B. Krankengeld). Der Bund erstattet den Krankenkassen die Aufwendungen.

Bis zum Ende des Jahres 1989 war das Krankengeld wesentlich höher als das Arbeitslosengeld. Wer sich z. B. als lediger Facharbeiter bei einem zu erwartenden Arbeitsentgelt von 2 500 DM nach seiner Einreise der Arbeitsvermittlung zur Verfügung stellte, erhielt — auf den Monat gerechnet — 1 032 DM Arbeitslosengeld. Bescheinigte ein Arzt Arbeitsunfähigkeit, erhielt der Facharbeiter ein um 433 DM höheres Krankengeld.

Der Bundesrechnungshof hatte im Jahre 1989 im Land Berlin eine auffällig hohe Zahl an Krankschreibungen festgestellt, die ständig weiter anstieg. Hier fielen für den erwähnten Personenkreis etwa 90 v. H. der gesamten Bundesausgaben für die Krankenhilfe an.

Die Erhebungen hatten ergeben, daß nur 9 v. H. der Aussiedler, die für einen Krankengeldbezug in Betracht kamen, arbeitsunfähig geschrieben wurden, während der Anteil bei den Übersiedlern 60 v. H. betrug. Bei Ehepaaren wurde nicht selten beiden Ehegatten, weit überwiegend für die gleiche Dauer, längerfristig Arbeitsunfähigkeit bescheinigt.

Alle administrativen Maßnahmen der zuständigen Ortskrankenkasse und der Kassenärztlichen Vereinigung, diese Entwicklung zu verhindern, blieben ohne spürbaren Erfolg. Auch eine Verstärkung des Medizinischen Dienstes konnte den offenkundigen Mißbrauch nicht nachhaltig reduzieren.

Der Entwurf des Eingliederungsanpassungsgesetzes ließ im Jahre 1989 bei einer Minderung der Leistungen im Falle der Arbeitslosigkeit die Leistungen bei Arbeitsunfähigkeit unverändert. Dadurch war der finanzielle Anreiz, statt Arbeitslosengeld (Eingliederungsgeld) Krankengeld zu beziehen, noch stärker geworden. Bei einem Alleinstehenden hätte dann einem Eingliederungsgeld von etwa 1 000 DM ein Krankengeld von etwa 1 600 DM gegenübergestanden. Bei einem kinderlosen Ehepaar (Doppelverdiener) hätte das Familieneinkommen aus Krankengeld etwa 1 200 DM monatlich über dem Eingliederungsgeld gelegen.

Der Bundesrechnunghof hat den Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Bundesminister) im August 1989 aufgrund der vorliegenden Prüfungsergebnisse beraten und empfohlen, das Krankengeld dem beabsichtigten Eingliederungsgeld der Höhe nach gleichzustellen.

Der Bundesminister hat die Anregungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und bewirkt, daß durch eine Änderung des Bundesvertriebenengesetzes ab 1. Januar 1990 die Höhe des Krankengeldes an die des Eingliederungsgeldes angepaßt wurde.

Im Land Berlin ist daraufhin die Arbeitsunfähigkeitsquote der Übersiedler von 60 v. H. auf unter 10 v. H. gefallen.

76 Beratungstätigkeit des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung

76.0

Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Bundesbeauftragter) wirkt durch Vorschläge, Gutachten oder Stellungnahmen auf eine wirtschaftliche Erfüllung der Bundesaufgaben und eine dementsprechende Organisation der Bundesverwaltung einschließlich ihrer Sondervermögen und Betriebe hin.

Die Tätigkeit des Bundesbeauftragten bestimmt sich nach den Richtlinien der Bundesregierung vom 26. August 1986 (MinBlFin 1986 S. 198).

Im Berichtszeitraum hat der Bundesbeauftragte u. a. folgende Bereiche untersucht:

76.1 Amtliche Veröffentlichungen der Bundesministerien

76.1.1

Im Rahmen seiner Prüfungstätigkeit hatte der Bundesrechnungshof festgestellt, daß einzelne Bundesministerien bei der Herausgabe amtlicher Blätter wirtschaftliche Gesichtspunkte nur unzureichend beachtet hatten. Der Bundesbeauftragte hat daher acht Amtsblätter von Bundesministerien (Ministerialblätter) querschnittsmäßig auf die Wirtschaftlichkeit der Herausgabe und auf die Zweckmäßigkeit des inhaltlichen Zuschnitts hin untersucht.

76.1.2

Die Untersuchungen haben im wesentlichen folgende Mängel aufgezeigt:

- Fehlende Vorstellungen über den Kreis und die Bedürfnisse der Nutzer führten zu vermeidbaren Doppelveröffentlichungen.

- Die Verträge über den Vertrieb des jeweiligen Amtsblattes sind teilweise für den Bund ungünstig. So haben in einigen Fällen die betreffenden Ressorts das Verlustrisiko zu tragen, ohne daß dies — wie etwa bei einem besonders kleinen behördenexternen Benutzerkreis — sachlich begründet wäre.

- Personalaufwendungen wurden generell bei der Festsetzung des Verkaufspreises nicht berücksichtigt. Der Verkaufspreis wurde oft nur mit erheblichen zeitlichen Verzögerungen der Kostenentwicklung angepaßt. Teilweise führte eine großzügige Verteilung von Freiexemplaren an Behördenexterne, die mit hoher Wahrscheinlichkeit die Amtsblätter sonst käuflich erworben hätten, zu Einnahmeminderungen. Ferner richtete sich die Auflage nicht immer nach den Verkaufszahlen. In einem Fall überstieg die Zahl der Reservestücke die der verkauften Exemplare; in einem weiteren Fall rechtfertigten die verhältnismäßig geringen Verkaufszahlen den kostenaufwendigen kommentierenden Teil nicht.

— Zwischen den einzelnen Amtsblättern bestehen hinsichtlich des Personaleinsatzes für die redaktionellen Arbeiten starke Unterschiede in Zahl und Bewertung der Planstellen/Stellen, ohne daß hierfür immer sachliche Gründe erkennbar waren.

76.1.3

Der Bundesbeauftragte hat empfohlen, zusammengehörende Sachgebiete in nur einem Amtsblatt zusammenzufassen und neben den amtlichen Blättern mit fachlichem Zuschnitt lediglich das „Gemeinsame Ministerialblatt" als allgemeines Verwaltungsblatt des Bundes fortzuführen. Das Ministerialblatt des Bundesministers der Finanzen sollte eingestellt und sein Inhalt, soweit von ressortübergreifendem Interesse, vom Gemeinsamen Ministerialblatt übernommen werden. Die Fachveröffentlichungen des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau sollten im Bundesbaublatt erscheinen.

Der Bundesbeauftragte hat ferner angeregt, die Verträge über den Vertrieb der Amtsblätter so zu gestalten, daß die Verlage ein eigenes Interesse an der Wirtschaftlichkeit des von ihnen vertriebenen Blattes haben, z. B. durch die Übernahme des Verlustrisikos durch den Verlag. Zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit sollten ferner die Druckarbeiten in regelmäßigen Zeitabständen ausgeschrieben, der Verteiler für kostenlose Exemplare und die Zahl der Reservestücke ständig überwacht, die Verkaufspreise nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten festgesetzt und der Personalaufwand für die redaktionellen Arbeiten überprüft werden.

76.1.4

Die in die Untersuchung einbezogenen Ressorts haben die grundsätzlichen Aussagen des Gutachtens begrüßt und schon einige der vom Bundesbeauftragten gegebenen Empfehlungen aufgegriffen. Der Bundesminister der Finanzen hat angekündigt, sein Ministerialblatt zum Ende des Jahres 1990 einzustellen und seine Veröffentlichungen in dem vom Bundesminister des Innern herausgegebenen Gemeinsamen Ministerialblatt vorzunehmen. Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau führt derzeit unter Beteiligung des Bundesministers der Justiz Verhandlungen mit dem Verlag des Bundesanzeigers mit dem Ziel, seine sämtlichen Fachveröffentlichungen dort erscheinen zu lassen. Der Bundesminister für Wirtschaft wird den monatlichen Wirtschaftlichen Lagebericht, der bereits im Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung und im Bundesanzeiger erscheint, nicht mehr zusätzlich in einem Amtsblatt veröffentlichen.

Weitere Ressorts haben die Verkaufspreise für ihre amtlichen Blätter erhöht und zugesagt, auch den weiteren Anregungen des Bundesbeauftragten zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit bei ihren künftigen Überlegungen Rechnung zu tragen.

76.1.5

Der Bundesbeauftragte wird die Entwicklung der amtlichen Veröffentlichungen der Bundesministerien weiterhin beobachten. Dazu gehören neben den zugesagten Veränderungen auch die Entwicklungen beim Bundesminister für Post und Telekommunikation im Zuge der Poststrukturreform.

76.2 Wirtschaftlichkeit der Informationsverarbeitung

Bundesbehörden, die Haushaltsmittel für den Einsatz der Informationstechnik (IT) im Bundeshaushaltsplan veranschlagen, haben nach den Richtlinien der Bundesregierung für den Einsatz der Informationstechnik in der Bundesverwaltung (IT-Richtlinien) vom 18. August 1988 (GMBl 1988 S. 470) ein Rahmenkonzept aufzustellen.

Der Bundesbeauftragte hat die Rahmenkonzepte verschiedener Ressorts stichprobenweise geprüft und eine Reihe von Mängeln festgestellt.

So waren insbesondere die mit den Vorhaben verbundenen Ziele nicht ausreichend konkretisiert. Es war nur unzureichend begründet, auf welche Weise Vorhaben zur Verbesserung des Verwaltungshandelns beitragen sollten. Die geplante Ausstattung mit Hardware ging zum Teil über den Bedarf hinaus. Die Angaben über die durch die Vorhaben verursachten Ausgaben und den finanziellen Nutzen der Maßnahmen fehlten oder waren unvollständig. Vergleichsrechnungen für die Beschaffungsalternativen Kauf oder Miete wurden vielfach unterlassen oder methodisch falsch durchgeführt. Die nach den IT-Richtlinien anzustellenden Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen waren dementsprechend mangelhaft. Zum Teil wurde lediglich angemerkt, daß konkrete Ausführungen zur Wirtschaftlichkeit im speziellen Fall nicht angestellt werden könnten.

Der Bundesbeauftragte hat die obersten Bundesbehörden auf die Mängel aufmerksam gemacht und empfohlen, den Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen größere Beachtung zu schenken. Die Bundesbehörden haben die Anregungen aufgegriffen und beispielsweise

— die Planung zur Beschaffung von 130 Arbeitsplatzrechnern nach Überprüfung des Bedarfs auf 80 vermindert;

— auf die Eigenentwicklung eines umfangreichen Programms verzichtet und statt dessen Verhandlungen über die Nutzung der bei einer internationalen Einrichtung schon vorhandenen Daten aufgenommen;

— auf die Ausstattung eines Rechners mit zwei Betriebssystemen verzichtet und statt dessen aus technischen und wirtschaftlichen Gründen nur ein einziges zukunftssicheres Betriebssystem vorgesehen;

— Geräte nachträglich zum Restkaufpreis erworben, weil sich erwiesen hatte, daß die Miete unwirtschaftlich war;

— ein Vorhaben zur Automatisierung der Pressedokumentation nach Überprüfung der Wirtschaftlichkeit zurückgestellt;

— vorgesehen, Informationen von Fachinformationszentren künftig in geringerem Umfang durch teure Direktabfragen, sondern statt dessen vermehrt durch austauschbare Datenträger zu beschaffen;

— vor der Einführung einer flächendeckenden Ausstattung mit Informationstechnik ein Pilotprojekt geplant.

Der Bundesbeauftragte wird seine Feststellungen in ein Gutachten über „Wiederkehrende Mängel bei der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Informationsverarbeitung" einbeziehen, das er zur Zeit vorbereitet.

76.3 Querschnittsuntersuchung zur Personalverwaltung bei Bundesoberbehörden und vergleichbaren Organisationen

In einer Querschnittsuntersuchung hat der Bundesbeauftragte bei 45 Bundesoberbehörden und vergleichbaren Organisationen aus den Geschäftsbereichen von 12 Bundesministerien die Personalausstattung der Personalverwaltung und die ihr zugewiesenen Aufgaben untersucht.

Die Untersuchung hat große Unterschiede in der Personalausstattung für den Aufgabenbereich Personalverwaltung der Behörden/Organisationen aufgezeigt, die die Ressorts zum Untersuchungszeitpunkt nicht begründen konnten.

Der Bundesbeauftragte hat den Ressorts deshalb Empfehlungen zu vermehrten organisatorischen und personalwirtschaftlichen Untersuchungen dieses Bereichs gegeben und gebeten, ihm bis spätestens Ende 1990 über das Veranlaßte und die erzielten Ergebnisse zu berichten.

Darüber hinaus hat der Bundesbeauftragte angekündigt, nach Ablauf einiger Jahre eine erneute Querschnittserhebung durchzuführen um festzustellen, ob und in welchem Umfang die Ressorts den Personalbedarf geprüft, nachvollziehbar dargestellt und die Personalausstattung diesem Bedarf angepaßt haben.

77 Bedeutsame Fälle, in denen die Verwaltung Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt ist

77.1 Institutionelle Förderung des Instituts für Auslandsbeziehungen
(Kapitel 05 04 Titel 686 24)

Der Bundesminister des Auswärtigen (Bundesminister) fördert das Institut für Auslandsbeziehungen (Institut) in Stuttgart institutionell im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung. Das Land Baden-Württemberg (Land) und die Stadt Stuttgart (Stadt) gewähren dem Institut Globalzuschüsse.

Der Bundesrechnungshof hatte festgestellt, daß der Bundesminister es dem Zuwendungsempfänger überließ, nach eigenem Ermessen zu entscheiden, in welchem Umfang diese Globalzuschüsse in die institutionelle Förderung einbezogen oder außerhalb dieser Förderung für Einzelprojekte verwandt wurden. Er hatte beanstandet, daß auf diese Weise Ausgaben geleistet wurden, die zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes nicht notwendig waren (§§ 6, 23 BHO). Durch die überhöhte Veranschlagung wurde dem Institut unzulässigerweise eine erhebliche zusätzliche finanzielle Verfügungsmasse zugestanden. Künftig müsse dies vermieden werden.

Bei Einbeziehung der Zuwendungen des Landes und der Stadt in die institutionelle Förderung hätten die Ausgaben des Bundeshaushaltes bei diesem Titel in den Jahren 1988 bis 1990 jeweils um rd. 600 000 DM verringert werden können.

Der Bundesminister ist dem Bundesrechnungshof gefolgt und hat veranlaßt, daß die Globalzuwendungen des Landes und der Stadt in vollem Umfang zur institutionellen Förderung herangezogen werden. Durch diese Regelung ist sichergestellt, daß die Zuwendung des Bundes nunmehr nur noch in der Höhe gewährt wird, die für die Erfüllung der Bundesaufgaben notwendig ist.

Im Jahre 1991 soll der Ausgabenansatz gegenüber dem Vorjahr ensprechend gekürzt werden.

77.2 Zuwendungen zu den Betriebskosten der deutschen Schulen im Ausland
(Kapitel 05 04 Titel 686 53)

Für 117 deutsche Schulen im Ausland zahlte der Bund im Jahre 1989 rd. 58 Mio. DM an sogenannten Schulbeihilfen. Der Bundesminister des Auswärtigen (Bundesminister) hat das Bundesverwaltungsamt — Zentralstelle für das Auslandsschulwesen — (Zentralstelle) mit der Wahrnehmung der hiermit im Zusammenhang stehenden Aufgaben betraut.

Nach den Erläuterungen im Bundeshaushaltsplan sind die Schulbeihilfen vorgesehen für Zuschüsse

— zu den Personalkosten für Ortslehrkräfte und in der Bundesrepublik Deutschland frei angeworbene Lehrkräfte sowie,

— wenn der Bedarf nachgewiesen ist, auch zu anderen Schulbetriebskosten und förderungswürdigen Einzelmaßnahmen („außergewöhnlicher Aufwand") der Schulen.

Der Bundesminister hatte über Jahre hinweg zugelassen, daß Schulbeihilfen so großzügig bemessen wurden, daß einige Schulen ihre eigenen Finanzierungsmöglichkeiten nicht ausschöpfen mußten. Außerdem wurde festgestellt, daß bei dem „außergewöhnlichen Aufwand" der vorgeschriebene Nachweis bis Ende des Jahres 1989 grundsätzlich nicht gefordert wurde. Dies führte dazu, daß Zuwendungen gezahlt wurden, obwohl einige Schulen die Maßnahmen aus ihren Rücklagen hätten finanzieren können.

Der Bundesrechnungshof hatte diese Art der Förderung mehrfach beanstandet. Der Bundesminister hat daraufhin die Zielsetzung und Bemessungskriterien für die Schulbeihilfe neu definiert und die Zentralstelle mit Erlaß vom Mai 1990 angewiesen,

— die Bemessung und Festsetzung der Schulbeihilfe unverzüglich einer sehr sorgfältigen und gründlichen Überprüfung zu unterziehen und

— über Zuwendungen zu „außergewöhnlichem Aufwand" der Schulen nur nach Prüfung der Bilanzen der Schulen zu befinden.

Der Bundesrechnungshof wird die Umsetzung der Weisungen beobachten.

77.3 Zentralisierung der Brünieranlagen beim Bundesgrenzschutz und den Bereitschaftspolizeien der Länder (Kapitel 06 24 und 06 25)

Das Raumprogramm des Bundesministers des Innern (Bundesminister) für den Bundesgrenzschutz sah für jede Einsatz- und für jede Technische Abteilung sowie für einige weitere Einrichtungen des Bundesgrenzschutzes Brünieranlagen vor, in denen Waffen und waffentechnisches Gerät einer korrosionsschützenden Oberflächenbehandlung unterzogen werden.

Obwohl der Bundesminister schon im Jahre 1986 eine Reduzierung von bisher 30 auf 17 Anlagen vorgesehen hatte, bestanden beim Bundesgrenzschutz im Jahre 1988 noch 27 solcher Anlagen mit unterschiedlicher Funktionsfähigkeit.

Der Bundesrechnungshof hatte daher durch die Vorprüfungsstelle für den Bundesgrenzschutz Erhebungen über die Auslastung der in Betrieb befindlichen Brünieranlagen anstellen lassen. Aufgrund der Prüfungserkenntnisse hat er dem Bundesminister eine weitere, über das vorgesehene Maß hinausgehende Zentralisierung empfohlen und vorgeschlagen, auf die beabsichtigte Herrichtung bestimmter, nicht mehr den Umwelt- und Sicherheitsbestimmungen entsprechenden Anlagen zu verzichten.

Der Bundesminister ist der Empfehlung des Bundesrechnungshofes nachgekommen. Er hat zunächst seinen Erlaß aufgehoben, mit dem die Herrichtung nicht mehr betriebsbereiter Brünieranlagen zugelassen worden war. Er hat sodann unter Einbeziehung der 33 Brünieranlagen bei den Bereitschaftspolizeien der Länder, die der Bund aufgrund von Verwaltungsabkommen beschafft hatte, ein neues Konzept mit dem Ziel einer weiteren Reduzierung erarbeitet. Es sieht im Bereich des Bundesgrenzschutzes nur noch acht und bei den Bereitschaftspolizeien der Länder noch elf Anlagen vor. Damit werden von bisher 63 Brünieranlagen beim Bundesgrenzschutz und den Bereitschaftspolizeien der Länder zusammen künftig nur noch 19 betrieben.

Da nunmehr weitere Ersatzbeschaffungen und Neubauten entfallen können, mindern sich gegenüber der Planung aus dem Jahre 1986 die Investitionsausgaben um rd. 3,2 Mio. DM.

77.4 Ausstattung des Bundesgrenzschutzes mit Fährengerät (Kapitel 06 25)

Der Bundesgrenzschutz ist mit sogenanntem Fährengerät ausgestattet. Dieses soll dem Übersetzen von Menschen, Fahrzeugen und Gütern aller Art über Gewässer und als schwimmende Arbeitsplattform dienen. Diese Ausrüstung wurde seinerzeit mit der Aufgabenstellung des Bundesgrenzschutzes als Eingreifreserve für Fälle von besonderer Bedeutung zur Unterstützung sowohl der Polizei und der Katastrophenschutzbehörden als auch im Krisenfall begründet.

Das Betreiben von Fährengeräten ist so weit von hoheitlichem polizeilichem Vollzug entfernt, daß damit auch andere, z. B. im Rahmen der Amtshilfe, der Leistungsgesetze oder auf privatrechtlicher Grundlage, beauftragt werden könnten. Technische Katastrophenhilfe leistet der Bundesgrenzschutz mit der Ausstattung, die er zur Erfüllung seiner originären Aufgaben ohnehin benötigt. Fährengerät als besondere technische Ausstattung braucht er für die Katastrophenhilfe nicht, da diese von den Ländern und von anderen Organisationen (z. B. Technisches Hilfswerk) und von der Bundeswehr vorgehalten werden. Auch für Krisenzeiten braucht der Bundesgrenzschutz nach der Beurteilung des Bundesrechnungshofes kein Fährengerät vorzuhalten.

Da nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die Vorhaltung und der Einsatz von Fährengerät somit nicht zu den gesetzlichen Aufgaben des Bundesgrenzschutzes gehört, hatte er dem Bundesminister des Innern (Bundesminister) empfohlen, das Fährengerät und die für dessen Transport benötigten schweren Lastkraftwagen aus der Ausstattungsnachweisung für die Einsatzabteilungen herauszunehmen und nur noch den selbständigen Technischen Hundertschaften entsprechendes Gerät bis zu einem späteren Zeitpunkt zu belassen.

Der Bundesminister ist dem Vorschlag weitgehend gefolgt. Er will Fährengerät nur noch bei den vier Technischen Hundertschaften und für Ausbildungszwecke bei der Grenzschutzschule vorhalten. Von den 29 vorhandenen Fährengeräten will er 12 aussondern. Hierdurch verringert sich künftig ein sonst erfor-

derlicher Ersatzinvestitionsbedarf für die Ausstattung des Bundesgrenzschutzes um rd. 8,2 Mio. DM.

Der Bundesrechnungshof wird zu gegebener Zeit prüfen, ob weiteres Fährengerät ausgesondert werden kann.

77.5 Weiterentwicklung des Einsatzes der Informationstechnik beim Deutschen Patentamt
(Kapitel 07 10)

Das Deutsche Patentamt (Amt) veranschlagt für seine Patentprüfung an Betriebskosten und Investitionen Ausgaben von 4 bis 5 Mrd. DM bis zum Jahre 2010. Es plant die Einführung eines informationstechnisch unterstützten Patentinformationssystems. Der Bundesrechnungshof hat die im Rahmen der Planung erarbeitete Nutzen-Kosten-Untersuchung und die sich daran anschließende Feinstudie geprüft und festgestellt:

- Das Amt hatte die Grundfrage, ob auch teilautomatisierte Lösungen genügen, nicht in ausreichendem Maße geprüft.
- Es hatte nicht umfassend und abschließend untersucht, ob der Umfang der Patentdokumentation (Prüfstoff), in der die technische Literatur nach Fachgebieten geordnet abgelegt ist, durch Ausdünnung und Mikroverfilmung begrenzt werden kann.
- Eine Wirtschaftlichkeitsberechnung (durch Vergleich des vorgesehenen automatisierten Verfahrens mit dem fortgeschriebenen Ist-Zustand sowie durch eine quantifizierte Gegenüberstellung von Nutzen und Kosten) wurde — nach Aufforderung durch den Bundesrechnungshof — zwar durchgeführt. Die Berechnung, die für das automatisierte Verfahren zu Einsparungen von rd. 360 Mio. DM gelangte, erwies sich jedoch als unzulänglich. Die Annahmen über die Personal- und Gehaltsentwicklung waren mit erheblichen Unsicherheiten behaftet.
- Arbeitsplatzrechner, die eine visuelle Überprüfung von Patentzeichnungen (Bildrecherche) ermöglichen, sollten an 600 Arbeitsplätzen allen Patentprüfern zur Verfügung gestellt werden, obwohl bei einem Viertel der Prüferarbeitsplätze keine Bildrecherchen anfallen.
- Der Abschätzung der technischen Risiken der für das Verfahren erforderlichen Systeme (optische Speichersysteme und Hochgeschwindigkeitsnetze) lag die Annahme zugrunde, daß die Systemkomponenten im wesentlichen verfügbar seien.

Der Bundesrechnungshof hat dem Amt empfohlen, die wirtschaftlichen, technischen und personellen Risiken des geplanten automatisierten Verfahrens zu überdenken. Es solle erst nach Abschluß eines inzwischen eingeleiteten Pilotprojektes entscheiden, ob die vorgesehene Lösung verwirklicht wird oder ob teilautomatisierte Lösungen vor dem Hintergrund der bestehenden Risiken zweckdienlicher und wirtschaftlicher sind.

Der Bundesminister der Justiz und das Amt haben die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes wie folgt aufgegriffen:

- Nach Abschluß des Pilotprojektes im Jahre 1992 soll noch einmal geprüft werden, ob ein voll- oder teilautomatisiertes System verwirklicht wird.
- Es wird geprüft, ob und wie durch den verstärkten Einsatz konventioneller raumsparender Maßnahmen dem Raumproblem weiter entgegengewirkt werden kann, wobei Prüfstoff verfilmt und eine in die Vergangenheit reichende Ausdünnung des Prüfstoffes um schätzungsweise 10 v. H. für realistisch gehalten wird.
- Nachträglich vorgenommene Neuberechnungen des Amtes zur Wirtschaftlichkeit des Vorhabens ergaben Gesamteinsparungen bis zum Jahre 2010 von nur noch rd. 90 Mio. DM, was gegenüber dem ursprünglichen Kostenvergleich einen Rückgang um über 270 Mio. DM bedeutet. Vor diesem Hintergrund soll nach Abschluß der Pilotphase die Wirtschaftlichkeit erneut untersucht werden.
- Die Anzahl der rechnerunterstützten Arbeitsplätze wurde von 600 auf insgesamt 320, zudem noch mit zum Teil verminderter technischer Ausstattung, herabgesetzt. Allein hierdurch wurden die geplanten Ausgaben um über 100 Mio. DM vermindert.
- Die technischen und sonstigen Risiken sollen erneut abgeklärt werden.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

77.6 Datenverarbeitung bei der Bundesstelle für Außenhandelsinformation
(Kapitel 09 06)

Die Bundesstelle für Außenhandelsinformation (Bundesstelle) hat die Aufgabe, die deutsche Exportwirtschaft über außenwirtschaftlich bedeutsame Tatbestände und Vorgänge zu informieren. Hierbei setzt sie auch Informationstechnik ein, für die sie in den Jahren 1985 bis 1989 rd. 5 Mio. DM ausgegeben hat. Im Bundeshaushalt 1990 sind 2,2 Mio. DM veranschlagt.

Der Bundesrechnungshof hatte bei der Prüfung der Informationstechnik folgende Mängel festgestellt:

- Richtlinien für eine einheitliche und zweckmäßige Vorgehensweise bei der Entwicklung und Pflege von Software lagen nicht vor.
- Die Erteilung und Abwicklung von Aufträgen über die Entwicklung und Pflege von Software war nicht klar geregelt.
- Für die Abnahme und Freigabe von Datenverarbeitungsverfahren bestanden keine Regelungen. So hat die Bundesstelle zwei von externen Auftragnehmern erstellte Datenverarbeitungsverfahren freigegeben, obwohl die Dokumentation unvollständig war. Darüber hinaus war nicht erkennbar, ob tatsächlich die jeweils freigegebenen Programme im Einsatz waren, weil eine geordnete Verwaltung der Programmversionen fehlte.

— Die Dokumentation der Datenverarbeitungsverfahren war unvollständig oder nicht vorhanden. Beispielsweise war die Bundesstelle aus diesem Grunde nicht in der Lage, zwei von externen Auftragnehmern entwickelte Verfahren selbständig zu pflegen.

— Die Entwicklung eines Verfahrens, das den Versand von Publikationen der Bundesstelle steuern, die dazugehörige Rechnungsstellung sowie das Mahnwesen verwalten und den Publikationsbestand überwachen sollte, wurde mit 16monatiger Verspätung abgeschlossen. Ursache hierfür war in erster Linie, daß die Bundesstelle vor Auftragsvergabe an einen Dritten kein Pflichtenheft erstellt hatte, dadurch die fachlichen Vorgaben zunächst ungenau waren und teilweise noch während der Entwicklungsphase geändert wurden.

Der Bundesrechnungshof hat Empfehlungen zur Beseitigung der festgestellten Mängel ausgesprochen. Die Bundesstelle hat die Empfehlungen im wesentlichen aufgegriffen und eine Reihe von Maßnahmen eingeleitet, um die aufgezeigten Mängel zu beseitigen und künftig zu vermeiden.

Der Bundesrechnungshof wird die Durchführung der eingeleiteten Maßnahmen beobachten.

77.7 Meldung von Daten für die gesetzliche Rentenversicherung
(Kapitel 11 13 Titel 656 01, 656 02)

Die Träger der gesetzlichen Krankenversicherung stellen auf Antrag der Rentenversicherten Ausfallzeiten fest, die durch den Besuch von Fachschulen und Hochschulen entstehen (Ausbildungs-Ausfallzeiten).

Der Bundesrechnungshof hatte bei einer Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte festgestellt, daß die Krankenkassen Ausbildungs-Ausfallzeiten sehr häufig fehlerhaft an die Rentenversicherungsträger weiterleiten. Die Landesversicherungsanstalten hatten diese Feststellungen für ihren Bereich bestätigt.

Die mängelbehafteten Meldungen führen regelmäßig zur unrichtigen Feststellung von Rentenleistungen. Das Verfahren verletzt den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung.

Der Bundesrechnungshof hatte den Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Bundesminister) gebeten, die Ordnungsmäßigkeit des Meldeverfahrens sicherzustellen.

Der Bundesminister hat daraufhin mitgeteilt, künftig sollten die Rentenversicherungsträger und nicht mehr die Krankenversicherungsträger die Ausbildungs-Ausfallzeiten (ab 1992: Ausbildungs-Anrechnungszeiten) feststellen und für die Versicherungskonten erfassen. Die zur Feststellung nötigen Anträge der Versicherten wären deshalb unmittelbar bei den Rentenversicherungsträgern zu stellen. Eine entsprechende Änderung der Zweiten Datenerfassungs-Verordnung werde er in die Wege leiten.

77.8 Instandhaltung von Lichtzeichenanlagen an Kreuzungen mit Bundesstraßen
(Kapitel 12 10)

Die Straßenbauverwaltungen der Länder, die im Auftrag des Bundes die Bundesfernstraßen verwalten, übertragen mit Wartungsverträgen die Instandhaltung von Lichtzeichenanlagen (Ampeln) fachkundigen Unternehmen. Nach den sicherheitstechnischen Bestimmungen, die den Wartungsverträgen zugrunde liegen, sind die Lichtzeichenanlagen in bestimmten Zeitabständen zu überwachen und instandzuhalten; Störungen und Schäden sind zu beseitigen (jährlicher Aufwand mehr als 20 Mio. DM).

Die Wartungsfirmen erhalten eine vierteljährlich zu zahlende Pauschalvergütung, deren Höhe sich nach dem Umfang der Leistungen und der Ausstattung der Lichtzeichenanlagen bemißt. Die Störungs- und Schadensbeseitigung wird mit Verrechnungssätzen, die ebenfalls im Wartungsvertrag vereinbart werden, besonders vergütet.

Die bei der Wartung auszuführenden Einzeltätigkeiten sind in Listen aufgeführt, auf denen die Firmen die ausgeführten Arbeiten bestätigen. Anhand der so entstandenen Wartungsberichte können die Straßenbaudienststellen die fristgerechte Durchführung der Wartungsarbeiten kontrollieren.

Bei der Prüfung der Ausgaben für die Wartung von Lichtzeichenanlagen an Bundesstraßen bei einigen Straßenbaudienststellen hatte der Bundesrechnungshof in den Jahren 1984 und 1989 folgendes festgestellt und beanstandet:

— Die Auftragsverwaltungen der einzelnen Bundesländer verwendeten keine einheitlichen Vertragsmuster.

— Die Wartungsverträge waren der Entwicklung von der elektromechanischen Steuertechnik zur elektronischen Technik nicht rechtzeitig angepaßt worden und daher veraltet.

— Mißverständliche Formulierungen in den Wartungsverträgen führten zu Vergütungen für Leistungen, die nicht erbracht worden waren.

— Einige Firmen verwendeten Wartungsberichte, die in Form und Inhalt von den Vertragsmustern abwichen. Deshalb war ein Vergleich der ausgeführten mit den vereinbarten Leistungen nicht ohne weiteres möglich.

— Oft wurden die Vertragsleistungen erheblich unterschritten, ohne daß die Straßenbaudienststellen daraus Folgerungen zogen.

— Nur wenige Firmen hatten den vorgeschriebenen Wartungsrhythmus eingehalten.

— Die Straßenbaudienststellen bezahlten vielfach Zuschläge für Wartungsarbeiten außerhalb der üblichen Arbeitszeit, ohne daß die Arbeiten zu diesen Zeiten vereinbart worden waren.

— Einige Straßenbaudienststellen ließen einer Wartungsfirma die vierteljährliche Wartungspauschale mit einem Dauerauszahlungsbeleg zu einem vereinbarten Fälligkeitstermin regelmäßig überwei-

sen, obwohl die Arbeiten im allgemeinen erst vier bis fünf Wochen später ausgeführt wurden.

Der Bundesminister für Verkehr hat auf Anregung des Bundesrechnungshofes zusammen mit den Straßenbauverwaltungen der Länder für den Bereich der Bundesfernstraßen unter beratender Mitwirkung des Bundesrechnungshofes ein bundeseinheitliches Muster für einen „Instandhaltungsvertrag für Lichtzeichenanlagen" erarbeitet und im Februar 1990 eingeführt.

Durch die Anwendung inhaltsgleicher Verträge bei allen Straßenbaudienststellen wurde eine genauere Kalkulationsgrundlage erreicht, die sich für den Bund kostenmindernd auswirkt. Das Vertragsmuster ist so aufgebaut, daß eine Verbesserung der Überwachung und Abrechnung der Wartungsarbeiten durch die Straßenbauverwaltungen der Länder zu erwarten ist.

77.9 Planung einer Apotheke im Rahmen des Um- und Ausbaus eines Bundeswehrkrankenhauses

Der Bundesminister der Verteidigung (Bundesminister) erteilte im Jahre 1987 einer Bauverwaltung den Planungsauftrag, für den Endausbau eines vorhandenen großen Bundeswehrkrankenhauses ein rd. 50 Jahre altes Gebäude zu sanieren und mit einem Anbau zu versehen, um darin vorübergehend eine Laborabteilung und Teile der Krankenhausapotheke unterzubringen. Nach Verlegung der Laborabteilung sollte das Gebäude noch im Zuge der Gesamtmaßnahme zur Aufnahme der gesamten Apotheke erneut saniert und umgebaut werden.

Der Bundesminister ließ die Bauverwaltung die Planung unverändert fortsetzen und sich im Frühjahr 1989 entsprechende Haushaltsunterlagen—Bau—vorlegen, obwohl aufgrund seiner neuen „Bundeswehr-Apothekenkonzeption" im August 1988 erkennbar war, daß die Endunterbringung der Apotheke in dem vorhandenen Gebäude mit Anbau aus Platzgründen nicht möglich sein würde.

Der Bundesrechnungshof hat aufgrund örtlicher Erhebungen im Juni 1989 Bedenken gegen die vorgesehene Lösung erhoben. Er erörterte daraufhin seine Auffassung im Juli 1989 mit dem Bundesminister und empfahl ihm, auf die vorgesehene Sanierung des Gebäudes sowie den Anbau zu verzichten, das Labor aus Gründen der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit bis zur endgültigen Unterbringung an seinem bisherigen Standort zu belassen und für die Apotheke einen Neubau zu errichten.

Der Bundesminister hat danach mit Erlaß vom 21. August 1989 die bisherigen Planungen „aus wirtschaftlich nicht vertretbaren Kostengründen" gestoppt. Er hat angekündigt, daß er für die Apotheke einen Neubau veranlassen werde.

Die Durchführung der vom Bundesminister ursprünglich vorgegebenen Verfahrensweise wäre voraussichtlich mehr als 5 Mio. DM teurer geworden als die direkte Unterbringung der gesamten Apotheke in einem Neubau. Darüber hinaus bietet die vom Bundesrechnungshof empfohlene Lösung neben funktionellen Vorteilen auch einen erheblich größeren Freiraum für die Gesamtplanung des Endausbaus des Krankenhauses.

Obwohl der Bundesminister noch zu Beginn der Erörterung mit dem Bundesrechnungshof mitgeteilt hatte, das 50 Jahre alte Gebäude solle saniert werden, hat er nachträglich vorgebracht, er sei auch ohne die Feststellungen des Bundesrechnungshofes — wenn auch später — zu den gleichen Ergebnissen wie dieser gekommen; die Einsparung sei also nicht ausschließlich auf die Prüfung des Bundesrechnungshofes zurückzuführen.

77.10 Personalausstattung für die Materialnachweistrupps der Verbände und selbständigen Einheiten des Heeres
(Kapitel 14 03)

In den Materialnachweistrupps der Verbände und selbständigen Einheiten des Heeres sind rd. 3 500 Soldaten eingesetzt. Die Entwicklung des Personalberechnungsschlüssels für diesen Bereich war nicht nachvollziehbar. Die der Bemessung zugrundeliegende Bezugsgröße (z. B. Materialbewegungen, dezentrale Beschaffungen und Schadensbearbeitungen) war nicht eindeutig definiert und führte zu pauschalen — durchweg zu hohen — Personalzuweisungen.

Der Bundesrechnungshof hatte den Bundesminister der Verteidigung (Bundesminister) daher auf die Notwendigkeit hingewiesen, eine gesicherte Grundlage für eine sachgerechte Personalbemessung zu schaffen. Die Bemessungswerte sollten dabei an die vereinfachten Arbeitsverfahren eines zwischenzeitlich eingeführten Datenverarbeitungssystems angepaßt werden.

Der Bundesminister hat die Empfehlung aufgenommen und angeordnet, einen neuen Personalberechnungsschlüssel für die Materialnachweistrupps zu erarbeiten. Grundlage soll das in einem Truppenversuch bereits verwendete datenverarbeitungsgestützte Versorgungsverfahren sein. Der Bundesminister rechnet mit ersten Überprüfungsergebnissen bis Ende des Jahres 1990 und erwartet, daß diese zu Personaleinsparungen führen werden.

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung beobachten und sich zu gegebener Zeit von der Wirksamkeit der Anordnungen überzeugen. Er rechnet mit Einsparung von mehreren hundert Dienstposten.

77.11 Personalbemessung im Bereich der Bundeswehrverwaltung
(Kapitel 14 04)

Über Mängel der Personalbemessungsvorgaben des Bundesministers der Verteidigung (Bundesminister) und das Fehlen organisatorischer und personeller Voraussetzungen für das Erstellen zureichender Vorgaben hat der Bundesrechnungshof zuletzt in den Bemerkungen 1988 (Drucksache 11/3056 Nr. 20) berich-

tet. Er hat nunmehr im Rahmen einer Querschnittsprüfung bei mehreren Bundesverwaltungen auch die Methoden zur Ermittlung des Personalbedarfs in ausgewählten Bereichen der Bundeswehrverwaltung untersucht, für die der Personalbedarf im wesentlichen mit Personalberechnungsschlüsseln ermittelt wird. Dabei hat er insbesondere festgestellt, daß die Verfahren zur Entwicklung der Schlüssel oft unzureichend sind oder unzulänglich angewendet werden und deren Grundlagen häufig nicht nachvollziehbar sind. Der Personalbedarf ist deshalb in wichtigen Bereichen nicht hinreichend begründet (vgl. auch Nr. 23).

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister empfohlen, — soweit wie möglich — analytische Methoden zur Ermittlung des Personalbedarfs einzusetzen. Er hat angeregt, die von einer interministeriellen Arbeitsgruppe unter Beteiligung des Bundesrechnungshofes erarbeiteten Hinweise für eine sachgerechte Personalbemessung zu beachten, die in dem vom Bundesminister des Innern herausgegebenen „Handbuch für die Personalbedarfsermittlung in der Bundesverwaltung" dargestellt sind. Aus den dort aufgezeigten verschiedenen Methoden könne der Bundesminister jeweils diejenige auswählen, die im Vergleich zur Höhe des Personalbedarfs im Untersuchungsbereich angemessen ist.

Der Bundesminister hat anerkannt, daß die Personalberechnungsschlüssel im Bereich der Bundeswehrverwaltung „häufig zu grob" und nur teilweise nach den nunmehr allgemein anerkannten und empfohlenen Methoden fortgeschrieben worden sind. Er hat mitgeteilt, eine Überarbeitung sei inzwischen angeordnet. Die Berechnungsschlüssel müßten mit analytischen Methoden überarbeitet und dokumentiert werden. Dabei werde er sich an den Empfehlungen im Handbuch für die Personalbedarfsermittlung orientieren. Die hierzu erforderlichen organisatorischen und personellen Maßnahmen habe er bereits eingeleitet.

Der Bundesrechnungshof wird beobachten, mit welchen Methoden und Ergebnissen der Bundesminister die Personalbemessung in den einzelnen Bereichen durchführt.

77.12 Feldschlächtereieinrichtungen der Bundeswehr
(Kapitel 14 12 Titelgruppe 01)

Der Bundesminister der Verteidigung (Bundesminister) löste im Jahre 1970 die Feldschlächtereikompanien auf. Von dem dadurch frei gewordenen Gerät (25 Feldschlächtereieinrichtungen, teils sogenannte Schlacht-, teils Verarbeitungsgruppen) gab er die Schlachtgruppen im Jahre 1971 an den Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten zur Nutzung durch die Länder ab. Die Verarbeitungsgruppen behielt er für den Einsatz im Verteidigungsfall zurück. Sie sind seit dieser Zeit bei den Wehrbereichsverpflegungsämtern auf einer Lagerfläche von rd. 3 750 m² im Bauwert von rd. 4 Mio. DM konserviert eingelagert und wurden noch nie zu Übungszwecken reaktiviert.

Seit dem Jahre 1986 läßt der Bundesminister eine Aussonderung und Verwertung des Gerätes prüfen.

Der Bundesrechnungshof hatte beanstandet, daß die Geräte der Feldschlächtereien im Herbst 1989 immer noch nicht ausgesondert waren, obwohl nach seinen Feststellungen die Einsatzfähigkeit und -möglichkeit seit Mitte der 70er Jahre in Frage stand und dadurch seit Jahren unnötig Lagerraum gebunden wurde.

Der Bundesminister hat im Dezember 1989 nunmehr die Aussonderung der Feldschlächtereieinrichtungen angeordnet.

77.13 Nutzung einer Liegenschaft
(Kapitel 14 12 Titelgruppe 01)

Der Bundesminister der Verteidigung (Bundesminister) übernahm im Jahre 1984 vom Bundesminister des Innern eine Anfang der 80er Jahre für rd. 16 Mio. DM als Unterkunfts- und Schulungsstätte des Bundesgrenzschutzes hergerichtete Liegenschaft. Der Bundesminister setzte sie für 3 Mio. DM instand und plante für rd. 3 Mio. DM weitere Baumaßnahmen.

Die Liegenschaft wurde als Mobilmachungsstützpunkt zur Lagerung von Material für fünf Geräteeinheiten genutzt. Sie besteht im wesentlichen aus fünf Gebäuden mit einer Nutzfläche von rd. 5 000 m² in etwa 170 Räumen und einer Turnhalle mit etwa 500 m² Fläche.

Die Räume sind als Unterkünfte, Klassen-, Speise-, Küchen- und Kühlräume ausgestattet und teilweise mit Teppichböden versehen. In 35 überwiegend voll gefliesten Sanitärräumen stehen rd. 50 WC- und Waschplätze sowie 35 Duschen zur Verfügung. Der Verkehrswert der Liegenschaft liegt gegenwärtig bei etwa 20 Mio. DM. Die Bewachung kostet 200 000 DM pro Jahr.

Der Bundesrechnungshof hatte die Nutzung der Unterkunfts- und Schulungsstätte als Lager für Geräteeinheiten beanstandet, weil sie für diesen Zweck ungeeignet und unwirtschaftlich sei. Er hatte deshalb empfohlen, die Geräteeinheiten in andere, besser geeignete Objekte zu verlegen und die Liegenschaft sachgerecht zu nutzen oder zu veräußern.

Der Bundesminister hat nach anfänglichem Zögern zugesagt, die Liegenschaft bis Mitte der 90er Jahre als Mobilmachungsstützpunkt aufzugeben. Er will vorab die Waffen der Geräteeinheiten bis Mitte des Jahres 1990 auslagern und damit die Bewachungskosten von 200 000 DM pro Jahr alsbald einsparen. Darüber hinaus werden die ursprünglich geplanten Baumaßnahmen mit Kosten von rd. 3 Mio. DM nicht ausgeführt werden.

77.14 Infrastrukturbedarf an Werkhallen für Verbände und selbständige Einheiten
(Kapitel 14 12 Titelgruppe 01)

Für die Materialerhaltung, insbesondere die Kraftfahrzeug-Instandsetzung, stehen der Truppe in den technischen Bereichen der Kasernen Werkhallen mit Arbeitsständen zur Verfügung, die nach den Normen der „Grundsätzlichen Militärischen Infrastrukturforderungen" typisiert erstellt werden.

Der Bundesrechnungshof hatte untersucht, ob die für Verbände und selbständige Einheiten vorgesehenen Bataillons-/Kompaniewerkhallen dem Bedarf entsprechen. Er hatte dabei festgestellt, daß die Normen die Unterschiede der personellen und materiellen Ausstattung der über 100 verschiedenen Typen nicht genügend berücksichtigen.

Als Folge davon wurde u. a. der Bedarf an Arbeitsständen bei den selbständigen Kompanien um etwa 15 v. H. zu hoch angesetzt. Auf der Grundlage des dort eingesetzten Instandsetzungspersonals berechnet, ergibt sich, ausgehend von der gegenwärtigen Stärke der Bundeswehr, allein bei den Werkhallen der zur Zeit rd. 360 selbständigen Kompanien ein Einsparungspotential von etwa 150 Arbeitsständen im Neubauwert von rd. 30 Mio. DM.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister der Verteidigung (Bundesminister) empfohlen, den Bedarf an Arbeitsständen entsprechend neu zu berechnen und außerdem für Verbände eine Typenreihe für Werkhallen zu entwickeln.

Der Bundesminister ist den Anregungen des Bundesrechnungshofes weitgehend gefolgt und hat zugesagt, die Normen dem Bedarf anzupassen.

Der Bundesrechnungshof wird zu gegebener Zeit prüfen, ob der Bundesminister seine Zusage erfüllt hat.

77.15 Zuwendungen an die politischen Stiftungen zur Durchführung von Maßnahmen in Entwicklungsländern
(Kapitel 23 02 Titel 686 03 und 686 04)

Der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit (Bundesminister) gewährt den politischen Stiftungen Zuwendungen zur Projektförderung gemäß §§ 23, 44 BHO i. V. m. den einschlägigen Förderrichtlinien zur Durchführung bilateraler Maßnahmen in den Bereichen der Sozialstruktur und der gesellschaftspolitischen Bildung in Entwicklungsländern.

Bei einer Prüfung der entsprechenden Ausgaben hatte der Bundesrechnungshof insbesondere beanstandet, daß

- der Bundesminister es versäumt hatte, einheitliche Verfahrensgrundsätze zur Ermittlung der für die Durchführung der Projekte gewährten Verwaltungskostenzuschüsse zu erlassen;
- die Antragsbearbeitung durch den Bundesminister wegen ungenügender Darstellung der Projektziele und -maßnahmen in den Anträgen unzureichend war und die Partnerschaftsleistungen häufig nicht konkretisiert worden waren;
- der Wirkungsgrad der entwicklungspolitischen Steuerung und Kontrolle der Projekte durch den Bundesminister wegen fehlender Informationen zum Projektverlauf unzureichend war;
- die vom Bundesminister veranlaßten Inspektionen und Evaluierungen quantitativ und qualitativ unzureichend waren;
- vom Bundesminister auf Antrag der politischen Stiftungen vorzeitig ausgezahlte Betriebsmittel zu einem Zinsverlust für den Bundeshaushalt geführt hatten.

Der Bundesminister hat die Hinweise des Bundesrechnungshofes aufgenommen und in Zusammenarbeit mit den politischen Stiftungen die zur Abstellung der Mängel erforderlichen Vorkehrungen ergriffen oder in die Wege geleitet:

Er hat

- unter Beteiligung der politischen Stiftungen eine Arbeitsgruppe mit dem Ziel eingesetzt, einheitliche Verfahrensgrundsätze zur Ermittlung der Verwaltungskostenzuschüsse einzuführen;
- zugesagt, in neuen Projektanträgen Verbesserungen im Hinblick auf Zielvorgabe und -erreichung sowie bei der Festlegung von Partnerschaftsleistungen durchzusetzen und verfährt entsprechend;
- durch Vereinbarungen mit den politischen Stiftungen zur Qualität der Projektberichterstattung die Voraussetzungen für eine verbesserte Wahrnehmung seiner Kontrollfunktion geschaffen;
- organisatorische Maßnahmen ergriffen, um eine bedarfsgerechte Betriebsmittelausstattung der politischen Stiftungen sicherzustellen.

Der Bundesminister will zudem das Instrument der Evaluierungen und Inspektionen nach Maßgabe seiner personellen Kapazitäten verstärkt nutzen.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiter beobachten.

77.16 Erstattung von Umsatzsteuern (Vorsteuern) durch Landesfinanzbehörden im Rahmen des sogenannten Sparkassen- und Volksbankenmodells
(Kapitel 60 01)

Die Finanzverwaltung gewährte seit dem Jahre 1983 rd. 100 Kreditinstituten im Rahmen des sogenannten Sparkassen- und Volksbankenmodells erhebliche umsatzsteuerliche Vorteile bei der Errichtung der von ihnen genutzten Betriebsgebäude.

Kreditinstitute sind aufgrund der Steuerfreiheit ihrer Umsätze nicht zum Vorsteuerabzug berechtigt (§ 4 Nr. 8 i. V. m. § 15 Abs. 2 Nr. 1 Umsatzsteuergesetz — UStG —). Um die bei der Errichtung ihrer Betriebsgebäude aus den Herstellungskosten anfallenden

Vorsteuern dennoch wirtschaftlich verwerten zu können, gründeten viele Kreditinstitute umsatzsteuerlich selbständige Personengesellschaften, an denen sie als Gesellschafter allein oder mehrheitlich beteiligt sind.

In einigen Fällen stellten Kreditinstitute diesen Gesellschaften Grundstücke für die Betriebsgebäude durch Einräumung von Erbbaurechten zur Verfügung. Zur Finanzierung der Vorhaben gewährten die Kreditinstitute den Personengesellschaften zinslose oder zinsgünstige Darlehen. Anschließend vermieteten die Gesellschaften die Grundstücke einschließlich des Betriebsgebäudes an das Kreditinstitut. Die Gesellschaften verzichteten auf die Steuerbefreiung der Vermietungsumsätze (§ 9 Abs. 1 i. V. m. § 4 Nr. 12 UStG) und beantragten die Erstattung der Umsatzsteuer aus den Herstellungskosten der Gebäude.

In anderen Fällen wurden Grundstücke im Zustand der Bebauung oder nach Fertigstellung der Gebäude an Gesellschaften verkauft, wobei die Kreditinstitute auf die Steuerfreiheit für den Verkauf der Gebäude (§ 4 Nr. 9 a UStG) verzichteten. Zur Zahlung der Kaufpreise und zur Fertigstellung der Betriebsgebäude erhielten die Gesellschaften von den Kreditinstituten zinsgünstige Darlehen. Die Institute mieteten von den Gesellschaften die Gebäude und machten die Vorsteuern nach § 15 UStG oder nach § 15a UStG im Wege der Berichtigung geltend. In einem Fall hatte das Kreditinstitut sogar das von ihm errichtete Betriebsgebäude vor dem Verkauf schon bezogen und genutzt.

Die Kreditinstitute begründen diese Gestaltung mit der Notwendigkeit der Beachtung des § 12 Kreditwesengesetz (KWG). Danach dürfen die nach den Buchwerten berechneten dauernden Anlagen eines Kreditinstituts u. a. in Grundstücken und Gebäuden insgesamt das haftende Eigenkapital nicht übersteigen. Durch den Bau solcher Geschäftsgebäude bestünde die Gefahr, daß die Grenze bald erreicht würde.

Die Finanzämter gewährten den beantragten Vorsteuerabzug, weil die Umsatzsteuerreferenten der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder in einer Besprechung im Jahre 1983 darin übereinstimmten, daß das sogenannte Sparkassen- und Volksbankenmodell umsatzsteuerlich nicht zu beanstanden sei. Nach der Auffassung der zuständigen Referate des Bundesministers der Finanzen (Bundesminister) sei weder ein Mißbrauch von rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten im Sinne des § 42 Abgabenordnung (AO) anzunehmen noch ein Ansatzpunkt gegeben, aus bankenrechtlicher Sicht (Verstoß gegen das KWG) dagegen einzuschreiten.

Die Finanzämter erstatteten im Rahmen dieses Modells seit dem Jahre 1983 in 118 Fällen Vorsteuern von rd. 216 Mio. DM. Der Umsatzsteueranteil des Bundes hieran beträgt über 140 Mio. DM. Den Vorsteuererstattungen steht allerdings die Umsatzsteuer auf die Mietzahlungen für zehn Jahre (§ 15 a Abs. 1 Satz 2 UStG) gegenüber, die jedoch die Vorsteuererstattungen im Schnitt nur etwa zur Hälfte ausgleicht. Darüber hinaus entstehen Zinsvorteile, weil die Vorsteuer sofort zur Verfügung steht. Die Umsatzsteuer auf die Mietzahlungen wird jedoch über einen Zeitraum von zehn Jahren an das Finanzamt abgeführt.

Der Bundesrechnungshof hatte im Januar 1990 die Gewährung des Vorsteuerabzuges nach dem sogenannten Sparkassen- und Volksbankenmodell beanstandet. Er sah darin einen Mißbrauch von rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten nach § 42 AO.

Nach seiner Ansicht können sich die Kreditinstitute nicht auf § 12 KWG berufen. Die Kreditinstitute hätten mit der Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nach § 12 Abs. 3 KWG durch das Bundesaufsichtsamt für Kreditwesen rechnen können, weil die Grenze, falls überhaupt, nur geringfügig überschritten und angesichts der jährlichen Absetzung für Abnutzung auch alsbald wieder unterschritten worden wäre.

Der Bundesminister stimmt nunmehr der Auffassung des Bundesrechnungshofes zu, daß die Sparkassen- und Volksbankenmodelle als Mißbrauch von rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten im Sinne des § 42 AO anzusehen sind. Auch er hält die Berufung allein auf § 12 KWG angesichts der Möglichkeit einer Ausnahmegenehmigung nach § 12 Abs. 3 KWG nicht für eine Rechtfertigung für die gewählte Gestaltung.

Die Umsatzsteuerreferatsleiter des Bundes und der obersten Finanzbehörden der Länder haben im April 1990 entschieden, daß die Gewährung des Vorsteuerabzugs in den sogenannten Sparkassen- und Volksbankenmodellen regelmäßig wegen Mißbrauchs rechtlicher Gestaltungsmöglichkeiten (§ 42 AO) zu versagen ist. Dies gilt für alle nicht bestandskräftigen Fälle.

Die hiernach für die Zukunft zu erwartenden Steuermehreinnahmen sind nicht unerheblich.

77.17 Einkommensteuerliche Vergünstigungen bei Aufwendungen für Baudenkmäler
(Kapitel 60 01 Titel 012 01, 014 01)

Seit dem Jahre 1978 erleichterten Gesetz- und Verordnungsgeber den Eigentümern und Erwerbern von Baudenkmälern die daraus erwachsenden finanziellen Lasten durch steuerliche Vergünstigungen. Im Jahre 1983 nahmen Steuerpflichtige nach Angaben des Bundesministers der Finanzen (Bundesminister) die Vergünstigungen in mehr als 2 100 Fällen für Herstellungs- und Erhaltungsaufwand in Höhe von rd. 75 Mio. DM in Anspruch. Nach einer Zusammenstellung des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau gibt es in der Bundesrepublik Deutschland etwa 290 000 kulturhistorisch wertvolle Gebäude in privater Hand.

Die Aufwendungen für Baudenkmäler werden steuerlich in der Weise begünstigt, daß

- Herstellungskosten — anstelle der sonst geringeren Absetzung für Abnutzung — im Jahr der Herstellung und den folgenden neun Jahren bis zu 10 v. H. abgeschrieben werden können sowie
- größerer Erhaltungsaufwand nicht in dem Kalenderjahr abgesetzt werden muß, in dem er geleistet wird, sondern — auch in den Fällen, in denen es

sonst nicht möglich ist — auf zwei bis fünf Jahre gleichmäßig verteilt werden kann.

Die erhöhte Absetzung für Abnutzung und die Sonderbehandlung von Erhaltungsaufwand setzen jeweils eine Bescheinigung der Stellen voraus, die nach Landesrecht für Denkmalpflege zuständig sind (Denkmalbehörde). Die Denkmalbehörde muß darin beurteilen, ob

— das Gebäude nach den jeweiligen landesrechtlichen Vorschriften (Denkmalschutzgesetz) ein Baudenkmal ist (dafür ist in der Regel die Eintragung in ein Denkmalbuch oder in eine Denkmalliste erforderlich),

— die Aufwendungen zur Erhaltung und sinnvollen Nutzung des Gebäudes erforderlich waren.

Die Bescheinigung ist ein Grundlagenbescheid, ohne den die Finanzämter die steuerlichen Vergünstigungen nicht gewähren dürfen.

In jüngster Zeit hat der Gesetzgeber die steuerliche Förderung der Baudenkmäler durch Einbeziehung weiterer Tatbestände noch erweitert (Gesetz zur steuerlichen Förderung des Wohnungsbaus und zur Ergänzung des Steuerreformgesetzes 1990 — Wohnungsbauförderungsgesetz — WoBauFG —).

In den Jahren 1988 und 1989 hatten der Bundesrechnungshof und im gleichen Zeitraum der Rechnungshof Baden-Württemberg mit Vorprüfungsstellen, der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen mit Vorprüfungsstellen und der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg bei insgesamt 23 Finanzämtern die steuerliche Sonderbehandlung von Aufwendungen an Baudenkmälern geprüft. Der Bundesrechnungshof hatte in weit über 50 v. H. der eingesehenen 130 Steuerfälle formelle und sachliche Mängel festgestellt. Insbesondere

— fehlten in mehr als 25 v. H. der eingesehenen Fälle die Bescheinigungen der Denkmalbehörden,

— ergaben sich, soweit Bescheinigungen vorlagen, in einer Reihe von Fällen erhebliche Zweifel, ob die Voraussetzungen für deren Erteilung erfüllt waren und ob die Denkmalbehörden die Erforderlichkeit der zu begünstigenden Aufwendungen hinreichend geprüft und deren Höhe zutreffend ermittelt hatten,

— wurden Zuschüsse nicht oder steuerlich unzutreffend berücksichtigt,

— war nicht überprüft worden, ob es sich bei den geltend gemachten Aufwendungen um Herstellungskosten oder Erhaltungsaufwand handelte,

— hatten weder Rechnungen noch Einzelaufstellungen vorgelegen,

— berücksichtigten Finanzämter Erhaltungsaufwand für denkmalgeschützte Gebäude, die zu eigenen Wohnzwecken genutzt wurden, aufgrund von Erlassen oberster Finanzbehörden der Länder zu Unrecht als außergewöhnliche Belastungen nach § 33 Einkommensteuergesetz steuermindernd.

Teilweise beruhten die Mängel darauf, daß die Bearbeiter der Finanzämter verkannten, welche Voraussetzungen der steuerlichen Vergünstigungen bei Baudenkmälern die Denkmalbehörden und welche die Finanzbehörden prüfen müssen.

Zu ähnlichen Ergebnissen waren die genannten Landesrechnungshöfe und Vorprüfungsstellen gekommen.

Der Bundesminister hat zugesagt, er werde darauf hinwirken, die Bearbeitung in den Finanzämtern durch Maßnahmen der Dienstaufsicht und die Bearbeitung in den Denkmalbehörden durch Einflußnahme auf die Länder zu verbessern. Er hat außerdem Zuständigkeit und Zusammenwirken von Denkmalbehörden und Finanzämtern im Entwurf für die Einkommensteuer-Änderungsrichtlinien 1990 neu geregelt. Hinsichtlich der Anerkennung von Aufwendungen für Baudenkmäler als außergewöhnliche Belastungen werde er sich für die Aufhebung anderslautender Erlasse der Länder einsetzen.

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung beobachten.

77.18 Abschluß und Abwicklung von Erbbaurechtsverträgen

Die Deutsche Bundesbahn verwertet in ihrem Eigentum stehende Grundstücke — außer durch Vermietung, Verpachtung oder Verkauf — auch durch Einräumen von Erbbaurechten für gewerbliche Zwecke. Im Jahre 1988 hat sie Erbbauzinsen in Höhe von 18,8 Mio. DM eingenommen (einschließlich Erbbauzinsen aus Wohnungserbbaurechten).

Der Bundesrechnungshof hat bei vier Bundesbahndirektionen stichprobenweise den Abschluß und die Abwicklung von rd. 120 Erbbaurechtsverträgen für gewerbliche Zwecke geprüft und im wesentlichen folgendes bemängelt:

— In den Erbbaurechtsverträgen waren regelungsbedürftige Sachverhalte häufig nicht berücksichtigt. So fehlten Vereinbarungen über den Nachweis von Kosten für zu erstellende Bauwerke, über die Wiederherstellung bereits vorhandener Bauwerke oder darüber, daß keine Gewähr für bestimmte Grundstückseigenschaften (z. B. bauliche Eignung) übernommen wird.

— Der Erbbauzins entsprach in vielen Fällen nicht dem tatsächlichen Wert des Erbbaugrundstücks; der Erbbauzins war z. B. bereits bei Vertragsabschluß zu niedrig festgesetzt oder später nur unzulänglich oder gar nicht angepaßt worden.

— Regelungen über Entschädigungsansprüche sowie die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes bei Beendigung des Erbbaurechtes waren nicht zweifelsfrei.

Weitere Mängel zeigten sich bei der Verwaltung der Erbbaurechtsverträge. So waren die Vertragsakten teilweise unvollständig, und ausstehende hohe Zahlungsbeträge wurden erst auf entsprechende Hinweise des Prüfungsdienstes angemahnt.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes sind die Mängel nicht zuletzt auf unzulängliche

Kenntnis der einschlägigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften bei den Sachbearbeitern zurückzuführen.

Der Vorstand hat die aufgezeigten Mängel anerkannt und Maßnahmen ergriffen, sie zu beseitigen. Er hat inzwischen die Bundesbahndirektionen angewiesen, künftig auf eine sorgfältige Bearbeitung von Erbbaurechtsangelegenheiten zu achten sowie die Arbeiten möglichst auf einen — fachkundigen — Sachbearbeiter zu konzentrieren.

Außerdem hat der Vorstand zugesagt,

— die Richtlinien für die Immobilienwirtschaft der Deutschen Bundesbahn zu überarbeiten sowie

— Formulierungshilfen und Vertragsmuster zum Erbbaurecht zu erstellen und einzuführen.

Der Vorstand wird sich zu gegebener Zeit davon zu überzeugen haben, daß seinen Vorgaben in der Praxis entsprochen wird.

77.19 Weichenfertigung in einem bundesbahneigenen Ausbesserungswerk

Die Deutsche Bundesbahn stellt rd. 85 v. H. der jährlich in ihrem Streckennetz einzubauenden Weichen selbst her. Sie unterhält hierfür eine zentrale Fertigungsstätte. Während im Jahre 1980 noch 4 549 Weicheneinheiten im eigenen Werk gefertigt wurden, ging die Produktion im Jahre 1987 auf 2 338 Weicheneinheiten zurück. Die rückläufige Entwicklung ist auf Konstruktionsverbesserungen und auf Konzentration des Streckennetzes zurückzuführen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, daß die Deutsche Bundesbahn die Kapazität des Werkes mit dem vorgehaltenen Personal und den Fertigungsanlagen nicht rechtzeitig und nicht ausreichend an den auf Dauer geringeren Bedarf angepaßt hatte.

Des weiteren bestanden Mängel bei der innerbetrieblichen Organisation der Fertigung. So hielt das Werk an Fertigungsabläufen fest, die durch bessere Meß- und Arbeitsmethoden überholt waren. Es führte noch immer vollständige Probemontagen mit eindeutig festgelegten und maßgerecht hergestellten Regelbauteilen durch. Auf andere nicht erforderliche Fertigungsschritte verzichtete die Deutsche Bundesbahn zwar inzwischen, berücksichtigte sie aber unverändert bei der Personalbemessung. Dadurch wurde ein Personalbedarf für Arbeiten ausgewiesen, die nicht mehr verrichtet wurden.

Weitere Mängel bestanden bei der Vorratshaltung von Weicheneinzelbauteilen. Nur selten benötigte Teile waren in zu großen Stückzahlen als Arbeitsvorrat und zum Teil als Ersatzstücke eingelagert. Der durchschnittliche Wert des Lagerbestandes hatte sich innerhalb von 15 Jahren von 17 Mio. DM auf 30 Mio. DM erhöht, obwohl Bedarf und Fertigung sich im gleichen Zeitraum erheblich vermindert hatten.

Der Vorstand hat die Feststellungen im wesentlichen anerkannt und mitgeteilt, Konzentrationsmaßnahmen bereits in Teilbereichen eingeleitet zu haben. Er hat zugesagt, sich um eine sozialverträgliche Anpassung des Personalbestandes an den Bedarf zu bemühen, entsprechend die Anlagen zu reduzieren und rd. 45 000 m² Gelände einschließlich Gebäuden für die Fremdnutzung oder den Verkauf freizugeben. Den überdimensionierten Lagerbestand hat er nach seinen Angaben inzwischen auf einen Stoffwert von etwa 18 Mio. DM gesenkt, die Probemontage von Regelbauteilen abgeschafft und die Richtarbeiten aus der Bemessung herausgenommen.

77.20 Urlaubsbedingte Arbeitszeitgewinne bei der Deutschen Bundesbahn

Die Mitarbeiter in den Fahrdiensten der Deutschen Bundesbahn haben im allgemeinen Dienstschichten von unterschiedlicher Dauer bis zu zwölf Stunden. Das Fahrpersonal legt den Erholungsurlaub vielfach so, daß er auf Tage mit längeren Dienstschichten fällt. Dabei ergeben sich Zeitgewinne, da der Urlaub ohne Rücksicht auf die Zahl der Arbeitsstunden nach Tagen bemessen wird. So verhielt es sich bei 78 v. H. der vom Prüfungsdienst der Deutschen Bundesbahn geprüften Fälle. Einzelne Mitarbeiter erreichten Arbeitszeitgewinne von mehreren Tagen im Jahr. Diese Zeitgewinne entsprachen — hochgerechnet auf alle in Betracht kommenden Dienststellen der Deutschen Bundesbahn — einem Mehrbedarf von 182 Kräften und damit einer Personalmehrausgabe von über 10 Mio. DM im Jahr.

Bei anderen Bundesverwaltungen mit Wechseldienst (Deutsche Bundespost, Bundeswehr und Bundesgrenzschutz) bestehen dagegen längerfristige, verbindliche Urlaubsplanungen. Nennenswerte urlaubsbedingte Zeitgewinne werden dort nicht erzielt.

Der Prüfungsdienst hat empfohlen, die Arbeitszeit der Mitarbeiter, die in Wechseldienstplänen eingesetzt sind, so abzurechnen, daß die geschilderten Arbeitszeitvorteile vermieden werden. Der Bundesrechnungshof hat sich der Auffassung des Prüfungsdienstes angeschlossen.

Der Vorstand hat erklärt, er werde dieser Empfehlung bis Ende 1991 folgen.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiter beobachten.

77.21 Monatliche Grundgebühren für eine Wählanlage

Die Deutsche Bundespost gewährte eine Ermäßigung der Grundgebühr in Höhe von 10 v. H. (jährlich rd. 23 DM/Anlage) bei bestimmten posteigenen Telefonanlagen, wenn die Einrichtung in der Zeit vom 1. Januar 1963 bis zum 30. Juni 1972 betriebsfähig bereitgestellt worden war. Davon betroffen waren rd. 14 600 Anlagen. Die Ermäßigung wurde mit der Telekommunikationsordnung vom 1. Januar 1988 aufgehoben.

Eine Vorprüfungsstelle hatte festgestellt, daß die Aufhebung der Gebührenermäßigung für diese Anlagen bei der Abrechnung unbeachtet geblieben war und im Jahre 1988 die Gebühr immer noch ermäßigt abge-

rechnet wurde. Sie hatte die zentrale Fernmelderechnungsstelle aufgefordert, für Abhilfe zu sorgen.

Daraufhin sind für das Jahr 1988 Gebühren in Höhe von rd. 340 000 DM nacherhoben worden. Die richtige Anwendung der Telekommunikationsordnung wird künftig zu jährlichen Mehreinnahmen in gleicher Höhe führen.

77.22 Prämierung im betrieblichen Vorschlagswesen

Die Deutsche Bundespost (jetzt: TELEKOM) prämiert angenommene Verbesserungsvorschläge ihrer Mitarbeiter mit 10 v. H. des im ersten Jahr nach Einführung der Verbesserung erwarteten geldwerten Nutzens.

Den von zwölf Mitarbeitern unabhängig voneinander eingereichten inhaltsgleichen Vorschlag, in bestimmten Kabelmeßgeräten wiederaufladbare Akkumulatoren statt Batterien zu verwenden, hatte der Bundesminister für Post und Telekommunikation (Bundesminister) ursprünglich abgelehnt.

Vier Jahre nach Ablehnung des zuerst eingegangenen Vorschlags wurde er doch angenommen. Der Bundesminister gewährte nunmehr allen zwölf Mitarbeitern, die in diesem Zeitraum den Vorschlag eingereicht hatten, jeweils die volle Prämie von 22 300 DM, insgesamt 267 600 DM. Er stützte seine Entscheidung auf eine Regelung seiner Anweisung für das betriebliche Vorschlagswesen. Hiernach durfte von mehreren inhaltsgleichen Vorschlägen nur der zuerst eingereichte angenommen werden. Eine „Ausnahme" sollte gelten, wenn — wie hier — ein Vorschlag ursprünglich abgelehnt, später aber ein inhaltsgleicher Vorschlag angenommen wurde. Welche Rechtsfolge im Falle der „Ausnahme" eintreten sollte, war nicht geregelt.

Der Bundesrechnungshof hat die Mehrfachprämierung der inhaltsgleichen Vorschläge als mit Sinn und Zweck der Prämierungsregelung unvereinbar angesehen.

Der Bundesminister hat erwidert, er habe die beanstandete Mehrfachprämierung zum Anlaß genommen, ähnliche Fälle für die Zukunft auszuschließen. Die TELEKOM hat daraufhin die „Ausnahmevorschrift" mit Wirkung vom 1. August 1990 ersatzlos gestrichen. Sie verbindet damit die Erwartung, daß künftig die Prämierung inhaltsgleicher Vorschläge ausgeschlossen ist.

Der Bundesrechnungshof wird die Auswirkung der Änderung auf die Prämierungspraxis beobachten.

77.23 Betriebliche Notwendigkeit von Bauvorhaben einschließlich Raumbedarfsfeststellung

Der Bundesrechnungshof hatte in den Jahren 1988 und 1989 drei postbetriebliche Bauvorhaben, für die Ausgaben in Höhe von mehr als 70 Mio. DM vorgesehen waren, vor der Ausführung hinsichtlich betrieblicher Notwendigkeit, Angemessenheit des Raumplans und Wirtschaftlichkeit der Planung geprüft und dabei festgestellt, daß

- der Bundesminister für Post und Telekommunikation (Bundesminister) ein Bauvorhaben ausführungsreif planen ließ, obwohl ihm hätte bekannt sein müssen, daß das Gebäude nicht erforderlich ist,
- bei zwei Bauvorhaben die Raumpläne einen überhöhten Bedarf auswiesen, weil u. a. die betriebliche Grundlagenermittlung nicht sachgerecht durchgeführt worden war, und
- bei einem Bauvorhaben die Festlegung der Alternative mit dem höchsten Gesamtnutzwert fehlerhaft war, weil aussichtsreiche Alternativen unberücksichtigt geblieben und die Wirtschaftlichkeit der untersuchten Lösungen nicht gewertet worden waren.

Der Bundesminister hat die Beanstandungen grundsätzlich anerkannt. Die Planung für das nach Ansicht des Bundesrechnungshofes unnötige Gebäude habe er gestoppt, da er prüfen lasse, ob durch eine Betriebsverlagerung die Kostensituation verbessert werden könne. Beim zweiten Bauvorhaben werde die Direktion aufgrund neuer betriebsorganisatorischer Vorgaben hinsichtlich der Raumbedarfsdeckung völlig neue Überlegungen anstellen müssen. Die Hinweise, die der Bundesrechnungshof zum dritten Bauvorhaben gegeben habe, seien überwiegend umgesetzt worden.

Die Generaldirektion POSTDIENST ist dabei, sämtliche zur Zeit anstehenden postbetrieblichen Bauvorhaben hinsichtlich betrieblicher Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Planung entsprechend den vom Bundesrechnungshof gegebenen Empfehlungen zu überprüfen.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Maßnahme der Generaldirektion; er wird die Entwicklung beobachten.

77.24 Personalbemessung bei der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte

Der Bundesrechnungshof hat im Rahmen einer Querschnittsprüfung die Personalbedarfsermittlung bei der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (Bundesversicherungsanstalt) untersucht. Über erste Ergebnisse hat er in den Bemerkungen 1989 (Drucksache 11/5383 Nr. 7.3) berichtet. Er hat weiter geprüft, wie die Bundesversicherungsanstalt den Bedarf an vorübergehend beschäftigten Kräften, die sie aus einer besonderen Haushaltsermächtigung (sogenannter Globaltitel) finanziert, begründet und für welche Aufgaben sie diese verwendet.

Aus dem Globaltitel kann die Bundesversicherungsanstalt im Jahresdurchschnitt 300 Kräfte bezahlen. Die Finanzierung aus diesem Geldansatz soll nach Auffassung der Bundesversicherungsanstalt einer flexiblen Personalwirtschaft ohne Bindung an einen Stellenplan dienen. Die Mittel werden vor allem eingesetzt für vorübergehend beschäftigte Mitarbeiter

(Zeit- und Aushilfsangestellte, Zweckangestellte), für die Einarbeitung von Mitarbeitern (Neueingestellte oder Rückkehrer aus Beurlaubungen) und für Mitarbeiter, die zur Deckung neu entstandenen dauerhaften Personalbedarfs bis zur Genehmigung entsprechender Stellen im Überhang geführt werden.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß der dem Globaltitel zugrundeliegende Personalbedarf häufig nicht hinreichend untersucht und im einzelnen teilweise unzureichend nachvollziehbar ist. Außerdem sind Begründungen nicht immer plausibel und überschneiden sich teilweise mit denjenigen für den Bedarf an Planstellen und Stellen. Der Bundesrechnungshof hat zudem bemängelt, daß die Bundesversicherungsanstalt den Bedarf an Kräften, die aus dem Globaltitel bezahlt werden, nicht in das Personalbemessungssystem einbezogen hat, mit dem derzeit der Bedarf an Planstellen/Stellen nachgewiesen wird.

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesversicherungsanstalt empfohlen, auch den Bedarf an Kräften, die aus dem Globaltitel finanziert werden, — soweit wie möglich — mit analytischen Methoden zu untersuchen und nachvollziehbar darzustellen. Dabei sollten neben den laufenden Aufgaben auch die vorhersehbaren neuen Arbeiten berücksichtigt werden. Das Ergebnis dieser Untersuchungen könne dann der Bundesversicherungsanstalt als Orientierungshilfe für die Aufstellung des Personalhaushaltes und dessen Aufteilung auf Planstellen/Stellen sowie auf die Haushaltsermächtigung dienen.

Die Bundesversicherungsanstalt hat mitgeteilt, sie werde künftig aus dem Globaltitel nur noch diejenigen Kräfte finanzieren, deren Bedarf nach den Hinweisen des Bundesrechnungshofes personalwirtschaftlich begründet sei. Außerdem hat sie zugesichert, vom Jahre 1992 an neben den Planstellen/Stellen auch den Bedarf an Kräften, die aus dem Globaltitel finanziert werden, zu untersuchen und nachvollziehbar festzulegen.

Der Bundesrechnungshof wird die Umsetzung der von der Bundesversicherungsanstalt zugesagten Maßnahmen beobachten.

77.25 Ordnungsmäßigkeit und Sicherheit des Personalabrechnungssystems PAS der Bundesanstalt für Arbeit

Der Bundesrechnungshof hatte im Jahre 1986 die Ordnungsmäßigkeit und Sicherheit des von der Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) betriebenen automatisierten Personalabrechnungssystems PAS geprüft. Er hatte die Bundesanstalt im Prüfungsbericht 1987 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung gemäß § 223 Arbeitsförderungsgesetz über die Ergebnisse seiner Prüfung unterrichtet und dabei auf Mängel bei Entwicklung und Dokumentation sowie bei Test und Freigabe der Programme hingewiesen. Im Hinblick auf die Kassensicherheit hatte er eine Nachdokumentation der Programme und organisatorische Änderungen in den Bereichen Test und Freigabe empfohlen. Darüber hinaus hatte er angeregt, Zahlungsfälle stichprobenweise zu überprüfen.

Im Jahre 1989 stellte der Bundesrechnungshof im Rahmen einer Kontrollprüfung fest, daß die Bundesanstalt seinen Empfehlungen bei der Programmentwicklung sowie beim Test und der Freigabe im wesentlichen entsprochen hatte. Es fehlten noch eine vollständige Programmdokumentation und eine wirksame Programmverwaltung. Hierdurch soll sichergestellt werden, daß nur Programmversionen zum Einsatz kommen, die mit den getesteten und freigegebenen Versionen übereinstimmen. Der Bundesrechnungshof sah darüber hinaus die Wirksamkeit der Nachprüfung von Zahlungsfällen als unzureichend an, weil eine zufallsorientierte Auswahl der Prüffälle fehlte. Er beanstandete den mit der Nachprüfung verbundenen personellen Aufwand als zu hoch, da die Bundesanstalt 10 000 Zahlungsfälle von 60 Mitarbeitern vollständig manuell überprüfen ließ.

Die Bundesanstalt hat die Empfehlungen aufgegriffen. Sie hat mitgeteilt, sie werde eine wirksame maschinelle Programmverwaltung einrichten. Dies werde sicherstellen, daß nur Programmversionen eingesetzt werden, die mit den getesteten und freigegebenen Versionen übereinstimmen. Die Erstellung der Dokumentation bereite zwar Schwierigkeiten, doch halte auch die Bundesanstalt eine vollständige Dokumentation für unverzichtbar. Die Bundesanstalt hat eine Neukonzeption des Verfahrens zur Überprüfung von Zahlungsfällen angekündigt. Ein Teil solle häufig wechselnd und nach dem Zufallsprinzip ausgewählt werden. Eine Verringerung des mit der Überprüfung des Verfahrens befaßten Personals sei mittelfristig möglich.

Der Bundesrechnungshof wird nach angemessener Zeit die Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens sowie die Wirksamkeit der vorgesehenen Maßnahmen prüfen und dabei der Frage der Wirtschaftlichkeit des Gesamtverfahrens nachgehen.

Die Bemerkungen sind vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Frankfurt am Main, 10. September 1990

Bundesrechnungshof

Dr. Zavelberg

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon 02 28/36 35 51, Telefax 02 28/36 12 75
ISSN 0722-8333